

**CUALQUIER PERSONA: LA FACULTAD PLENARIA DE LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA OTORGAR LEGITIMACIÓN
ACTIVA POR LA VÍA ESTATUTARIA**

ARTÍCULO

JORGE M. FARINACCI FERNÓS*

Introducción	359
I. Caso o controversia, justiciabilidad y legitimación activa	361
A. Jurisdicción federal	361
B. Puerto Rico	365
II. Legitimación estatutaria	367
A. Puerto Rico	367
B. Federalismo y jurisdicciones estatales	378
i. Los comentaristas y la base conceptual para la legitimación activa estatutaria estatal.....	379
ii. Sin ataduras: Aprendiendo de la jurisprudencia estatal.....	383
Conclusión.....	389

INTRODUCCIÓN

SUPONGAMOS QUE EXISTE UN ESTATUTO QUE DISPONE ASÍ: NINGUNA PERSONA podrá depositar basura en un río. Una violación a esta ley conlleva una multa de \$500. Cualquier persona afectada por esta conducta podrá presentar un recurso interdictal para impedir violaciones a este estatuto. Así las cosas, un ciudadano que está de paseo en su automóvil, muy lejos de su casa, observa a una persona arrojando el contenido de su basura en un río. Este ciudadano, molesto ante la crasa violación incurrida por esta persona, decide ir a la agencia gubernamental correspondiente para denunciarlo. No obstante, nunca se presenta acción alguna en contra de esta persona. Aún curioso por el incidente, el ciudadano de nuestra historia decide pasar de vez en cuando por el lugar. En varias ocasiones observó lo mismo: la misma persona arrojando el contenido de su basura en un río. Harto de la inacción del ente gubernamental, el ciudadano decide presentar un *injunction* en contra de esta persona para que se le

* J.D. Universidad de Puerto Rico (2010); L.L.M. Harvard Law School (2013); M.A. (Historia) Universidad de Puerto Rico (2014). Actualmente, el autor cursa sus estudios doctorales (S.J.D.) en Georgetown University Law Center.

ordene que cese y desista de tal acto evidentemente ilegal y dañino al ambiente. La acción está basada en el estatuto señalado.

Si lo anterior fuese una situación de hechos presentada ante unos estudiantes de Derecho como parte de sus cursos de Derecho Procesal Civil o Derecho Constitucional, es posible que estos se percaten de un asunto fundamental: ¿Tiene el ciudadano legitimación activa para presentar su recurso? ¿Cualifica el ciudadano como una *persona afectada* por la conducta incurrida? En su examen, el estudiante tendría mucho que escribir. Comenzaría su escrito haciendo referencia a las normas de justiciabilidad, la doctrina de legitimación activa, el concepto de persona o parte afectada, asuntos relacionados con daño claro y palpable, nexo causal, entre otros. De igual forma, nuestros estudiantes tendrían que analizar si hay suficiente interés público como para preterir de ciertas normas clásicas de la legitimación activa y permitir la acción del ciudadano, o si procede otorgar la legitimación tomando en consideración la política pública perseguida por el estatuto.

Pero, ¿qué tal si el estatuto fuese un poco diferente? Supongamos que dispone así: Ninguna persona podrá depositar basura en un río. Una violación a esta ley conlleva una multa de \$500. Cualquier persona podrá presentar un recurso interdictal para impedir violaciones a este estatuto. Nótese la omisión del concepto de *afectada por esta conducta*, limitando el lenguaje estatutario a *cualquier persona*. ¿Hace eso alguna diferencia en nuestro análisis sobre la legitimación activa del ciudadano para presentar su acción en los tribunales? En este caso, nuestros estudiantes de primer año tendrán que referirse a otra doctrina que, desafortunadamente para ellos y para nosotros, no ha sido elaborada adecuadamente por la jurisprudencia puertorriqueña. Se trata del concepto de legitimación estatutaria, es decir, cuando una ley, ya sea de manera expresa o implícita, otorga a una persona legitimación activa para instar una acción judicial, independientemente de que esta haya sufrido un daño particular, más allá del mero hecho de la violación de la ley.

El objetivo de este artículo es explorar los límites, si algunos, de esta herramienta. En particular, se ausculta si existen límites de índole constitucional que impidan un estatuto como el que acabo de proponer. Como veremos, esta interrogante ha producido contestaciones diferentes, especialmente en las jurisdicciones estatales de Estados Unidos. Por eso, al analizar este asunto desde la óptica del Derecho puertorriqueño, nos vemos precisados a enfocar el análisis en nuestro objeto de estudio: enfatizar que las normas aplicables a la doctrina de legitimación activa varían en una jurisdicción estatal.

En el transcurso de este artículo, veremos muchos conceptos interactuar entre sí, así como cuestiones de foro y estructura. Por ejemplo, discutiremos la interacción entre los conceptos de *caso* y *controversia*, *causa de acción*, *legitimación activa* y *daño real*. Del mismo modo, analizaremos consideraciones relacionadas con las diferencias entre un foro de jurisdicción limitada y uno de jurisdicción general, como parte del federalismo estadounidense, del cual Puerto Rico forma parte. Así, discutiremos las expresiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico sobre este asunto. En particular, al comparar las expresiones de nuestro más

alto foro con el desarrollo de la doctrina científica en Estados Unidos, así como la jurisprudencia de varios tribunales supremos estatales, atenderemos dos cosas. En primer lugar, deberíamos concluir que en Puerto Rico no hay obstáculo constitucional alguno a la legitimación estatutaria, sino que, por el contrario, la facultad de la Asamblea Legislativa para otorgar este tipo de legitimación es plenaria. En segundo lugar, la tendencia mayoritaria en Estados Unidos es en esa dirección y, más importante aún, dicha tendencia tiene los argumentos más sólidos en este debate. Pasemos entonces a explorar con mayor detenimiento el concepto de legitimación activa estatutaria. Comencemos con lo básico y con unas aclaraciones necesarias.

I. CASO O CONTROVERSIA, JUSTICIABILIDAD Y LEGITIMACIÓN ACTIVA

No todo asunto es susceptible de adjudicación judicial. Para poder entablar una reclamación en los tribunales de justicia, hace falta una *causa de acción*; ya sea el empleado despedido injustificadamente que reclama conforme a la Ley Núm. 80 de 30 de mayo de 1976 (en adelante, “Ley Núm. 80”),¹ la demanda por impericia médica al palio del artículo 1802 del Código Civil,² o una acción reclamando por violaciones a la intimidad al amparo de la Carta de Derechos de la Constitución.³ En ese sentido, el mero hecho de sufrir un daño no autoriza a una persona a reclamar ante los tribunales. ¿Por qué podemos demandar al patrono que nos despide injustificadamente? Porque lo dice una ley especial. ¿Por qué podemos reclamarle al médico que nos causó daño? Porque lo permite una ley general llamada Código Civil. ¿Por qué podemos reclamar por violaciones a nuestra intimidad? Porque la disposición constitucional que garantiza nuestro derecho a la intimidad opera *ex proprio vigore*. Si no existiera la Ley Núm. 80, si no hubiese Código Civil, si no hubiese Constitución, no habría cómo instar una reclamación ante el Poder Judicial para dilucidar estos asuntos.⁴

A. Jurisdicción federal

En la tradición federal estadounidense, esto es parte del requisito de *caso o controversia* que impone el Artículo III de la Constitución de Estados Unidos (en adelante, “Artículo III”).⁵ Ante la ausencia de un caso o controversia, los tribunales federales carecen de autorización para adjudicar un asunto. Por eso es que hacemos referencia al concepto de *justiciabilidad*, es decir, si determinado asunto

¹ Ley de despido injustificado, Ley Núm. 80 de 30 de mayo de 1976, 29 LPRC §§ 185a–185m (2009 & Supl. 2012).

² Cód. Civ. PR art. 1802, 31 LPRC § 5141 (1990 & Supl. 2012).

³ CONST. PR art. II, §§ 1, 8.

⁴ Esto no debe confundirse con que siempre tiene que existir una norma de Derecho positivo, entendiéndose, una disposición constitucional, estatutaria o reglamentaria. Existen también las causas de acción que nacen de la equidad.

⁵ U.S. CONST. art. III.

to es susceptible de ser atendido por los tribunales de justicia. Este requisito de caso o controversia aparece expresamente en el texto de la Constitución de Estados Unidos. Ahora bien, este no es el caso en la mayoría de las constituciones estatales. Tampoco es el caso de la Constitución de Puerto Rico.

Antes de indagar en cómo se ha desarrollado este concepto, tanto en la jurisdicción federal como en el Derecho puertorriqueño, vale la pena hacer una aclaración necesaria para disipar una confusión conceptual que ha convertido nuestro derecho de legitimación activa en un mejunje de figuras jurídicas. En ese sentido, nos hacemos eco de la conceptualización hecha por el profesor Cass Sunstein, quien ha planteado que el requisito de *caso o controversia* no es otra cosa que el requisito de que quien reclame ante un tribunal tenga una *causa de acción*.⁶ Según el Profesor, muchos, incluyendo el Tribunal Supremo de Estados Unidos, ignoran esta realidad, cometiendo el error de expandir el concepto de *caso o controversia* para incluir la figura de legitimación activa y, a su vez, la figura de daño claro y palpable.⁷ Como veremos, ese mismo error ha ocurrido en ocasiones en la jurisprudencia puertorriqueña. Para Sunstein, el desarrollo histórico del requisito de caso o controversia del Artículo III nunca hizo referencia al concepto de legitimación activa, menos aún al de *daño claro y palpable (injury-in-fact)* que se le ha asignado recientemente. De forma similar, Sunstein afirmó que el requisito de caso o controversia se limita a que debe existir una causa de acción, de forma que un demandante no pueda recurrir a un tribunal cada vez que tenga algo que reclamar, así porque sí. A su vez, esa causa de acción puede existir al palio de la Constitución, un estatuto, un reglamento o el Derecho Común.

El profesor Sunstein ha fortalecido su argumento limitando el concepto de caso o controversia a la existencia de una causa de acción. Sobre esto, Sunstein explicó que no fue hasta el 1944, es decir, más de siglo y medio después de la adopción de la Constitución de Estados Unidos, que los tribunales hicieron referencia al concepto de *legitimación activa (standing)*.⁸ Por ende, como cuestión histórica, no hay vínculo inherente alguno entre *caso o controversia* y el concepto de *standing*. A su vez, no fue hasta el 1970 que la jurisprudencia hizo referencia al requisito de *daño claro y palpable*, creando una cadena artificial que une *caso o controversia* con *legitimación activa* y *daño real y palpable*.⁹ Todo esto, omitiendo el elemento fundamental del único y verdadero requisito de la cláusula de caso o controversia: la existencia de una causa de acción.¹⁰ Respecto a ello, Sunstein planteó que puede haber daños claros y palpables que no son remedia-

6 Cass R. Sunstein, *What's Standing After Lujan? Of Citizen Suits, "Injuries," and Article III*, 91 MICH. L. REV. 163 (1992-1993).

7 *Id.* en las págs. 168-69.

8 *Id.* en la pág. 169.

9 *Id.*

10 Sunstein dijo que "[w]ithout a cause of action, there . . . [is] no case or controversy and hence no standing". *Id.* en la pág. 170.

bles judicialmente (en caso de que no haya una causa de acción correspondiente).¹¹ De igual forma, como veremos en cuanto a la legitimación estatutaria, Sunstein propuso que puede haber causas de acción *independientes de la existencia* de un daño claro y palpable.¹² Por tanto, el comentarista ha argumentado que el elemento de daño claro y palpable no debe ser relevante a la idea de legitimación activa, menos aún a la de caso o controversia.

Hecha la aclaración anterior, y no obstante la persuasiva propuesta del profesor Sunstein, la realidad normativa a nivel federal es distinta. Como parte del requisito de caso o controversia establecido en el Artículo III, las normas de justiciabilidad incluyen el elemento de la legitimación activa. A su vez, este requiere: (1) la existencia de un daño claro y palpable; (2) un nexo causal entre dicho daño y la acción impugnada, y (3) que el daño pueda remediarse con un fallo judicial favorable.¹³ Al tratarse de un requisito constitucional, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha resuelto que el Artículo III, además de constituir una limitación al Poder Judicial, *impide al Congreso de Estados Unidos otorgar legitimación activa por la vía estatutaria a una persona que, por sí sola, no tiene dicha legitimación*.¹⁴ En ese sentido, en la jurisdicción federal, la contestación al escenario propuesto al inicio de este artículo es que el ciudadano en esa situación de hechos no tiene legitimación activa para incoar su *injunction* por el mero hecho de que el estatuto autoriza a cualquier persona a presentar la acción. Según el Tribunal Supremo de Estados Unidos, la legitimación estatutaria está limitada por el Artículo III. La controversia es la siguiente: ¿Ocurre lo mismo en los estados y territorios? ¿Constituye el requisito de caso o controversia —ya sea textual o jurisprudencial— un impedimento de corte constitucional a la legitimación estatutaria? No podemos olvidar que el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha expresado que las limitaciones del Artículo III aplican únicamente al Gobierno federal, por lo que cada estado o territorio es libre para adoptar sus propias normas de justiciabilidad, según dispongan sus respectivas constituciones estatales.¹⁵

Según Sunstein, desde la adopción de la Constitución de Estados Unidos hasta las primeras décadas del siglo XX, nadie dudaba del poder que tenía el Congreso para crear causas de acción que, a su vez, otorgaban legitimación acti-

¹¹ *Id.* En su artículo, el profesor Sunstein ofrece una narración histórica del desarrollo de la figura de caso o controversia desde sus orígenes en Inglaterra.

¹² *Id.*

¹³ *Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Envtl. Serv., Inc.*, 528 U.S. 167, 180-81 (2000).

¹⁴ Como Sunstein explicó, esta doctrina es reciente. Entre el 1789 y 1920, “[n]o one believed that the Constitution limited Congress’ power to confer a cause of action”. Sunstein, *supra* nota 6, en la pág. 170. Véase también *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992).

¹⁵ Doggett afirmó que “[the United States Constitution] clearly does not mandate that state justiciability mirror federal justiciability”. James W. Doggett, “Trickle Down” *Constitutional Interpretation: Should Federal Limits on Legislative Conferral of Standing be Imported into State Constitutional Law?*, 108 COLUM. L. REV. 839, 854 (2008). Véase también *ASARCO, Inc. v. Kadish*, 490 U.S. 605 (1989).

va a las personas que cumplieran los requisitos estatutarios.¹⁶ No obstante, esta visión fue descartada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Lujan v. Defenders of Wildlife* (en adelante, “*Lujan*”).¹⁷ En ese caso, el máximo foro judicial federal resolvió que la exigencia de legitimación activa que emana del requisito de caso o controversia que dispone el Artículo III impide al Congreso crear, por la vía estatutaria, una legitimación que, de ordinario, no existiría. Esta norma intenta basarse en consideraciones de separación de poderes. La lógica es la siguiente: le corresponde al Poder Ejecutivo asegurarse que las leyes sean obedecidas.

Por tanto, cuando el Congreso autoriza a un ciudadano a presentar una acción cuando este no satisface los requisitos ordinarios de legitimación activa, se invade un área que corresponde al Poder Ejecutivo. En el caso de nuestro ciudadano, le corresponde a las agencias administrativas, la policía y los fiscales, o a un vecino cuya residencia es aledaña al río —y, por tanto, se afecta directamente por la conducta prohibida—, entre otros, tomar acción en contra de la persona que arroja basura en el río. No le corresponde al ciudadano común y corriente que se autoproclame como defensor del interés público. Cabe destacar que en la jurisdicción federal se permite a un ciudadano reclamar en casos de interés público,¹⁸ pero únicamente cuando demuestre que ha sufrido un daño real, palpable e individualizado.¹⁹ La exigencia de legitimación activa, considerada originalmente como meramente prudencial o sujeta a que el Congreso la otorgara, se convirtió en un imperativo constitucional. Como consecuencia, por más que el Congreso quiera que cualquier ciudadano inste una acción para evitar que una persona arroje basura en un río, únicamente pueden presentar la misma aquellos ciudadanos que estén individual y directamente afectados por esa conducta, aunque sea de interés público.

Como mencionamos, *Lujan* no le aplica a los estados: se trata exclusivamente de una limitación al poder del Congreso para crear legitimación estatutaria. Por esa razón, cada estado o territorio debe formular sus propias normas de justiciabilidad, según requieran sus respectivas constituciones. Las jurisdicciones estatales en Estados Unidos se dividen en dos grandes grupos: aquellas que han desarrollado su normativa sobre justiciabilidad utilizando la jurisdicción federal

¹⁶ Véase Sunstein, *supra* nota 6, en la pág. 170.

¹⁷ Véase *Lujan*, 504 U.S. 555.

¹⁸ Cabe hacer mención de los llamados *qui tam actions*. En estos casos, una persona privada inicia un proceso judicial civil en contra de otra parte privada que ha incumplido con una norma pública. El elemento clave de estas acciones es que el demandante, de prevalecer, obtiene parte del dinero que el demandado tiene que pagar. Por tanto, algunos argumentan que el demandante privado adquiere legitimación activa, toda vez que tiene un interés claro y palpable en el caso, puesto que se beneficiaría económicamente en caso de prevalecer. Véase Sunstein, *supra* nota 6, en las págs. 173-77. Véase también Doggett, *supra* nota 15, en la pág. 849.

¹⁹ Doggett, *supra* nota 15, en la pág. 840.

como modelo,²⁰ y aquellas que, reconociendo las diferencias textuales, estructurales e históricas de sus respectivas constituciones *vis a vis* la Constitución de Estados Unidos, han descartado dicho modelo.²¹ Comentaristas como James Doggett proponen que más jurisdicciones estatales se deben sumar a esta segunda tendencia.²² En cuanto al asunto específico de legitimación estatutaria, los tribunales supremos estatales se han dividido en líneas similares.²³ Como veremos, la mayoría de los estados permiten el estatuto hipotético de nuestro escenario.²⁴

B. Puerto Rico

Como adelantamos, Puerto Rico no tiene una disposición expresa de caso o controversia en su Constitución. Esta es una realidad compartida con la mayoría de las jurisdicciones estatales en Estados Unidos.²⁵ Ahora bien, este concepto se incorporó a través de la jurisprudencia desde muy temprano en nuestra historia constitucional. En *ELA v. Aguayo* (en adelante, “*Aguayo*”),²⁶ el Tribunal Supremo de Puerto Rico incorporó el requisito de caso o controversia a nuestro ordenamiento, como parte de la adopción del concepto de justiciabilidad en Puerto Rico.²⁷ De esta forma, se descartaron las opiniones consultivas, los casos académicos, las controversias que aún no han madurado y las cuestiones políticas, por mencionar algunas. De la misma manera, se incorporó el requisito de legitimación activa. En ese sentido, el Tribunal Supremo de Puerto Rico cometió el error que el profesor Sunstein advirtió: equiparar caso o controversia con legitimación activa, cuando lo único que hay que analizar es si existe una causa de acción que

20 Helen Hershkoff dijo que “[m]any state courts draw heavily from federal justiciability principles to determine whether they can and should resolve particular disputes.” Helen Hershkoff, *State Courts and the “Passive Virtues”: Rethinking the Judicial Function*, 114 HARV. L. REV. 1833, 1834 (2000-2001).

21 Véase *id.* en las págs. 1854-55. Véase también Doggett, *supra* nota 15, en la pág. 855.

22 Doggett mencionó que “[i]ndeed, state courts should feel confident embracing standing doctrine that diverges from federal norms”. Doggett, *supra* nota 15, en las págs. 853-54. En el caso particular de la legitimación estatutaria, Doggett también exhortó a que las jurisdicciones estatales resistan el modelo federal. Así, dijo que los tribunales “should be hesitant to block legislative innovation in this area” *Id.* en la pág. 865 (refiriéndose a los llamados *citizen suits*).

23 Doggett planteó que “certain state courts have begun to express skepticism toward legislative conferral of standing”. *Id.* en la pág. 855. Por ende, “federal limitations on congressionally conferred standing have trickled down into the interpretation of certain state constitutions, although the effect has not been completely uniform.” *Id.* en la pág. 863.

24 Véase Hershkoff, *supra* nota 20, en las págs. 1854-55 (brindando ejemplos sobre estatutos que autorizan a cualquier persona (*any person*) a presentar la acción).

25 *Id.* en las págs. 1879-80.

26 *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1958).

27 Nótese que este caso se decidió *después* de que el Tribunal Supremo de Estados Unidos incorporara el concepto de legitimación activa al de caso o controversia, pero *antes* de que este se vinculara al de daño real y palpable, como se le conoce actualmente.

autorice al reclamante a recurrir al foro judicial y si este cumple con los elementos de la causa de acción.

Algunos estados de Estados Unidos que, al igual que Puerto Rico, no tienen un requisito textual de caso o controversia en sus respectivas constituciones estatales, *han rechazado incorporar las normas federales de justiciabilidad*, permitiendo, por ejemplo, las opiniones consultivas. En los demás casos —como academicidad, madurez y legitimación activa—, los tribunales supremos estatales se han limitado a adoptar normas meramente *prudenciales* como parte del ejercicio de la discreción judicial. En algunos casos, incluso, un tribunal puede concluir que determinado demandante no tiene legitimación activa para instar su reclamación, pero tiene suficiente discreción para permitir que la demanda continúe, toda vez que el elemento de legitimación activa no constituye un imperativo constitucional. Sin embargo, hay otros estados que, como Puerto Rico, han adoptado las normas federales de justiciabilidad, a pesar de no tener el requisito de caso o controversia en sus respectivas constituciones estatales.²⁸ Pero, antes de analizar en detalle la normativa de las demás jurisdicciones estatales, analicemos con más detenimiento cómo en Puerto Rico, tras la incorporación jurisprudencial del requisito de caso o controversia, que incluye, a su vez, la doctrina de legitimación activa, se ha desarrollado este concepto y, específicamente, la figura de la legitimación estatutaria.

El desarrollo de las normas de justiciabilidad en Puerto Rico, comenzando con la adopción general del requisito de caso o controversia hasta los asuntos más detallados sobre legitimación activa, ha sido un híbrido entre la incorporación de los principios federales y la elaboración de normas autóctonas del Derecho puertorriqueño.²⁹ En *Aguayo*, se dio la impresión de que Puerto Rico imitaría la normativa federal. Pero, al igual que en muchas otras jurisdicciones estatales, no se pueden ignorar totalmente las diferencias textuales, estructurales, históricas y funcionales entre nuestro ordenamiento jurídico y el federal. De entrada, por ejemplo, *no puede olvidarse la naturaleza limitada de la jurisdicción federal, donde hay que demostrar la existencia de jurisdicción*, en comparación con la naturaleza general de la jurisdicción estatal, donde se presume la jurisdicción sobre la materia. Lo que es más, y específicamente en cuanto a la justiciabilidad y legitimación activa, *el federalismo supone que hay más acceso al foro judicial estatal que al federal*. Por tanto, hay razones estructurales para que haya una doctrina más estricta de legitimación activa en la jurisdicción federal que en la estatal. En ese sentido, cuando se copian las normas federales se crea un desfase estructural, sin más. Asimismo, existe confusión cuando se incorporan las normas fe-

²⁸ Doggett expresó que “[s]ince many state constitutions diverge from the Federal Constitution in important respects, one might expect state courts to reject the federal courts’ restrictions on legislative conferrals of standing. However, some state courts have imported the federal approach into their state constitutional law.” Doggett, *supra* nota 15, en la pág. 839.

²⁹ Un ejemplo de esto es nuestra doctrina de academicidad y sus excepciones. Véase *Lozada Tirado v. Testigos Jehová*, 177 DPR 893, 909 (2010).

derales, pero se añade u omite algún elemento particular, fortaleciendo el híbrido problemático.

En *Aguayo*, se incorporó el requisito de caso o controversia como parte de la figura de justiciabilidad, incluyendo el elemento de legitimación activa. Desde entonces, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha desarrollado una normativa bastante tradicional, aunque con un enfoque liberal con el fin de mantener abiertas las puertas del foro judicial.³⁰ Al igual que en el foro federal, para tener legitimación activa, un demandante tiene que demostrar que:

- (1) [H]a sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una relación causal razonable entre la acción que se ejercita y el daño alegado, y (4) la causa de acción debe surgir al amparo de la Constitución o de alguna ley.³¹

Ahora bien, el propio Tribunal Supremo ha resuelto que, “*en ausencia de un estatuto que expresamente confiera legitimación activa a ciertas personas*”,³² hace falta recurrir a dichos elementos para determinar si un demandante tiene legitimación activa. Es decir, *solo si no existe ese estatuto que otorgue directamente legitimación* es que debe recurrirse a los requisitos de daño palpable, nexo causal y remedio adecuado; en otras palabras, a la doctrina ordinaria de legitimación activa. Esto da la apariencia de que existen *dos tipos diferentes de análisis* sobre legitimación activa: la ordinaria (daño claro y palpable, causalidad y remedio) y la estatutaria (que opera por sí sola y está limitada únicamente por el juicio legislativo). Veamos esto con mayor detenimiento.

II. LEGITIMACIÓN ESTATUTARIA

A. Puerto Rico

La figura de legitimación estatutaria no es ajena a nuestro ordenamiento. Por el contrario, ha sido parte de nuestra normativa desde el 1974. En *Salas Soler v. Srio. de Agricultura* (en adelante, “*Salas Soler*”), la *Ley sobre política pública ambiental* autorizaba que “[c]ualquier ciudadano podrá llevar acciones en daños y perjuicios en los tribunales de justicia contra ciudadanos particulares *basados en daños que sufran por violaciones a esta ley*”.³³ Nótese el parecido entre esta redacción y el primer texto hipotético ofrecido al principio de este artículo. Por un lado, se autorizaba a *cualquier ciudadano*. Por otro lado, se condicionaba a que haya sufrido *daños por violaciones a la ley*. Esto es, se incorporó de cierta manera el concepto de daño claro y palpable (*daños que sufre*) y el de causalidad

30 Hernández Torres v. Gobernador, 129 DPR 824, 835 (1992).

31 Fundación Surfrider, Inc. v. ARPE, 178 DPR 563, 572 (2010).

32 Hernández Torres, 129 DPR en la pág. 835 (énfasis suplido).

33 Salas Soler v. Srio. de Agricultura, 102 DPR 716, 721 (1974) (énfasis suplido) (*citando a Ley sobre política pública ambiental*, Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, 1970 LPR 412 (derogada 2004)).

(por violaciones a esta ley). Pero, también es notable el elemento central de que se autorizaba a *cualquier ciudadano* a presentar la acción, así como la estructura amplia de la legitimación otorgada y *el fin público perseguido*. En aquella ocasión, el Tribunal de Primera Instancia resolvió que el demandante carecía de legitimación activa. El Tribunal Supremo de Puerto Rico revocó, no sin antes reconocer el debate alrededor del concepto de legitimación activa.³⁴ Tras aludir al desarrollo liberal de la doctrina de legitimación activa,³⁵ el Tribunal Supremo de Puerto Rico realizó un ejercicio de interpretación estatutaria para determinar el alcance de la autorización para demandar establecida en la ley. En este caso, el Tribunal Supremo se enfocó más en el concepto de *afectado* que en el de *cualquier ciudadano*. Estimo que ello se debe a lo siguiente: (1) un reconocimiento del poder plenario de la Asamblea Legislativa para conceder legitimación a cualquier persona, y (2) la necesidad de analizar, como parte de un ejercicio de interpretación estatutaria, si la Legislatura condicionó o limitó *en esta ocasión* dicha concesión de legitimación activa.³⁶ Tras hacer mención del caso de *Asoc. de Maestros v. Pérez*,³⁷ en el que el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que en casos de interés público *el pueblo es la parte interesada y, por tanto, legitimada*, nuestro más alto foro determinó lo siguiente:

Entendemos que los recurrentes constituyen sin duda personas afectadas por la falta de la implementación de la ley dentro del significado del Art. 19 de nuestra Ley sobre Política Pública Ambiental. Para demostrar que se es una persona afectada por una acción gubernamental bajo nuestro tipo de estatuto no hay necesidad de demostrar daño económico. El daño puede basarse en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales o aun simplemente estéticas.³⁸

Nótese que estas expresiones surgieron como producto de un ejercicio de interpretación estatutaria al amparo específico de la *Ley sobre política pública ambiental*, teniendo en cuenta el fin público perseguido por dicho estatuto. En ese sentido, el Tribunal Supremo consideró que una persona estaba suficientemente

³⁴ El Tribunal explicó que “[e]l tema general de los criterios que deben regir la definición de las personas o entidades con capacidad para entablar litigios ha sido y continúa siendo objeto de discusión intensa”. *Id.* en las págs. 718-19.

³⁵ *Id.* en la pág. 719.

³⁶ Como parte de este análisis de interpretación estatutaria, y en el contexto de las acciones de *mandamus* cuando se trata de asuntos de interés público, el Tribunal Supremo de Puerto Rico citó el caso *Asoc. de Maestros v. Pérez*, que discutiremos más adelante. *Id.* en la pág. 722. En *Asoc. de Maestros v. Pérez*, se resolvió que en asuntos de interés público, *el Pueblo es la parte específicamente interesada*, por lo que el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso, pues basta demostrar que es ciudadano y está interesado. Véase *Asoc. de Maestros v. Pérez*, 67 DPR 848 (1947). También, veremos como en *Utah Chapter of the Sierra Club v. Utah Air Quality Bd.*, algunos estados han limitado su análisis de legitimación activa al *interés* del demandante en seguir con su reclamación, más allá de los *daños* particulares que este sufrió. Véase *Utah Chapter of Sierra Club v. Utah Air Quality Bd.*, 148 P.3d 960 (Utah 2006).

³⁷ *Asoc. de Maestros*, 67 DPR 848.

³⁸ *Salas Soler*, 102 DPR en la pág. 723 (citas omitidas).

afectada si demostraba que sufrió daños del tipo identificado. Estos daños son, evidentemente, muy abarcadores. Es decir, este caso versa más sobre una interpretación estatutaria del concepto de persona afectada, en el contexto de una legislación especial ambiental, que en consideraciones generales o constitucionales sobre el poder legislativo de otorgar legitimación activa. No obstante, resulta evidente que la *premisa aceptada* por el Tribunal Supremo fue que la Asamblea Legislativa tenía la facultad plenaria para otorgar legitimación activa por la vía estatutaria. Lo que restaba era interpretar específicamente *qué tipo* de legitimación otorgó por vía del estatuto. Por ende, de *Salas Soler* se desprenden dos lecciones. La primera es que se reconoce el poder plenario de la Asamblea Legislativa de otorgar legitimación activa por la vía estatutaria. La segunda es que el concepto de persona afectada en casos de naturaleza ambiental y de alto interés público se debe interpretar de manera amplia.

Pocos años después, en *Fund. Arqueológica v. Depto. de la Vivienda* (en adelante, “*Fundación Arqueológica*”), el Tribunal Supremo de Puerto Rico volvió a tratar este asunto.³⁹ Curiosamente, *el análisis del propio Tribunal sobre su decisión anterior enfatizó más en el concepto de legitimación estatutaria que en el de interpretación sobre persona afectada*. El Tribunal Supremo dijo que “no es éste un caso en que el ciudadano recurre a la acción civil en protección de una política pública, acción que en . . . [*Salas Soler*] estaba expresamente autorizada por [el estatuto] . . .”.⁴⁰ El Tribunal Supremo de Puerto Rico también distinguió entre la naturaleza pública de la acción en *Salas Soler*, frente la acción de naturaleza privada en este caso.⁴¹ No obstante, el Tribunal Supremo comenzó a utilizar expresiones confusas sobre la relación entre la legitimación estatutaria y la exigencia de daño claro y palpable. Así, dijo que “[a]un en los casos derivados de precepto constitucional o estatuto el demandante debe alegar que ha sufrido un ‘claro y palpable daño, no importando que el tipo de daño esté compartido por una extensa clase de otros posibles litigantes’”.⁴² Lo anterior, con miras a evitar el llamado *gobierno por injunccion*. No quedó claro si, aun existiendo legitimación estatutaria, hacía falta demostrar independientemente si se cumplían con los requisitos de la legitimación activa. Si bien el caso de *Com. para los Asuntos de la Mujer v. Srio. de Justicia* (en adelante, “*Comisión Asuntos de la Mujer*”) dio a entender que la Asamblea Legislativa no está limitada por consideraciones constitucionales en el reconocimiento de la legitimación activa por vía de un estatuto, tampoco ofreció la claridad necesaria.⁴³ En ese caso, el Tribunal Supremo de Puerto Rico dijo “que cuando un estatuto otorga capacidad debe inferirse que el derecho de una persona—sea sustantivo o procesal—ha sido lesionado o infrin-

³⁹ *Fund. Arqueológica v. Depto. de la Vivienda*, 109 DPR 387 (1980).

⁴⁰ *Id.* en la pág. 390 (énfasis suplido).

⁴¹ *Id.* en la pág. 391.

⁴² *Id.* (citando a *Warth v. Seldin*, 422 U.S. 490, 501 (1975)).

⁴³ *Com. para los Asuntos de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715 (1980).

gido”.⁴⁴ El Tribunal Supremo continuó explicando que “[a]demás, confiriéndose a una parte capacidad por vía legislativa, *desaparecen en gran medida los escrúpulos judiciales que frenan a los tribunales ante el temor de una violación a la separación de poderes*”.⁴⁵

A pesar de la falta de claridad en estos dos casos, el desarrollo de la figura de la legitimación estatutaria continuó fortaleciendo la premisa del poder plenario legislativo de otorgar legitimación activa, limitado únicamente por su propio juicio. Lo que es más, y como vimos en *Hernández Torres v. Gobernador*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico comenzó a *distinguir* entre legitimación activa ordinaria —a la que *sí* le aplicó el análisis de daño claro y palpable, causalidad y remedio— y la legitimación activa estatutaria —a la que *no* le aplica este tipo de análisis—,⁴⁶ creando así lo que se le conoce como una norma binaria. Esta visión fue finalmente consolidada en *Centro Unido de Detallistas v. Com. de Serv. Púb.* (en adelante, “*Centro Unido de Detallistas*”).⁴⁷ En esa ocasión, se impugnó la validez de un reglamento al amparo de la sección 2.7 de la *Ley de procedimiento administrativo uniforme* (LPAU).⁴⁸ Según esa disposición estatutaria, *cualquier persona* podía solicitar la anulación de un reglamento por incumplimiento con la LPAU. Al igual que en *Salas Soler*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico realizó un ejercicio de interpretación estatutaria para determinar cuán extensa fue la autorización legislativa. Nuevamente, notamos que se partió de la premisa de que le corresponde a la propia Legislatura establecer el límite de la legitimación activa otorgada, por lo que los tribunales se limitan a identificar dichos límites, de exis-

44 *Id.* en la pág. 723. Como veremos a continuación, esto lo que quiere decir es que la Asamblea Legislativa establece, como cuestión legal, que toda persona autorizada a demandar según el estatuto aprobado ha sufrido un daño, por lo que no tiene que demostrarlo específicamente como parte de su reclamación.

45 *Id.* en las págs. 723-24 (énfasis suplido). Nótese las siguientes cosas: (1) la amplia facultad reconocida a la Asamblea Legislativa en este campo; (2) el margen de error que el Tribunal Supremo de Puerto Rico se reserva, al limitarse a decir que desaparecen *en gran medida* los obstáculos de la legitimación activa, pero que no desaparecen *totalmente*, abonando así a la confusión, y (3) la visión del Tribunal Supremo de que el problema de separación de poderes se resuelve con la acción legislativa, mientras que en Estados Unidos el problema de separación de poderes no quedaría resuelto con esto, pues allí se protege al *Poder Ejecutivo*.

Por tanto, como vimos en *Lujan*, no importa lo que quiera hacer la Rama Legislativa, pues ni esta ni la Judicatura pueden usurpar los poderes de la Rama Ejecutiva. Claro está, además está decir que esta lógica es problemática, *toda vez que, por tratarse de un estatuto, se requiere el consentimiento del Ejecutivo*, salvo situaciones muy extraordinarias. Por tanto, si se actuó por la vía estatutaria, más que un acto legislativo usurpando el Poder Ejecutivo, se trata de un acto donde coincidieron tanto la Rama Legislativa como la Rama Judicial.

46 Véase *Hernández Torres v. Gobernador*, 129 DPR 824, 835 (1992).

47 *Centro Unido de Detallistas v. Com. de Serv. Púb.*, 174 DPR 174 (2008).

48 *Ley de procedimiento administrativo uniforme*, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2127 (2011).

tir, por vía de la interpretación estatutaria.⁴⁹ Como parte de ese ejercicio, el Tribunal Supremo de Puerto Rico citó a *J.P. v. Frente Unido I* y dijo lo siguiente:

*Cualquier persona puede impugnar la validez de una regla o reglamento aprobado por una agencia administrativa por el incumplimiento de las disposiciones de la L.P.A.U. dentro del término de treinta días, haya participado o no durante la celebración de las vistas públicas celebradas como parte del proceso para su aprobación. No tiene que ser afectad[a] por la aplicación de dicha regla o reglamento para tener la capacidad para promover la referida impugnación ante el Tribunal de Apelaciones.*⁵⁰

Por el contrario, el Tribunal Supremo de Puerto Rico explicó que una persona afectada por un reglamento puede impugnarlo en cualquier momento. Por lo tanto, una persona *no afectada* —o sea, cualquier persona— puede impugnarlo, pero únicamente en el término estatutario de treinta días desde su aprobación. Es decir, el estatuto distinguió entre cualquier persona y una persona afectada solo en cuanto al *momento* en que se puede presentar la acción. En ese sentido, en las llamadas impugnaciones *de su faz*, “no se requiere demostrar una lesión a un interés individualizado del litigante para que proceda la revisión . . .”.⁵¹

Para justificar esta conclusión, el Tribunal Supremo hizo referencia directa a la legitimación estatutaria y dijo que “[l]a referida característica es producto de una determinación legislativa expresa mediante la cual, con el propósito de lograr un fin determinado, *el legislador creó un interés legal a favor de la ciudadanía*”.⁵² En este caso, el estatuto autorizaba a cualquier persona a presentar la impugnación, en caso de que una agencia incumpliera con la ley. El Tribunal Supremo utilizó a *Salas Soler* como precedente para fundamentar esta norma. Sobre esto, expresó que el “proceder [en *Salas Soler*] respondió al hecho de que por *vía estatutaria* se proveía ‘expresamente para el ejercicio en *determinadas circunstancias de una acción pública, limitada al mandamus*, por ciudadanos privados afectado[s] por la falta de implementación de [la Ley sobre Política Pública Ambiental entonces vigente]’”.⁵³ Asimismo, fue categórico en identificar a la legitimación estatutaria como la fuente principal que autorizaba la acción, expresando que:

En *Salas Soler v. Srio. de Agricultura* se presentó un agravio que, por ser compartido por la sociedad en general, *ordinariamente* no sería susceptible de consideración judicial. Sin embargo, no desestimamos la demanda presentada

⁴⁹ El Tribunal Supremo expresó que su “análisis debe tener como punto de partida la interpretación de los estatutos que gobiernan el asunto”. *Centro Unido de Detallistas*, 174 DPR en la pág. 182.

⁵⁰ *Id.* en la pág. 184 (énfasis suplido) (citando a *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445, 462-63 (2005)).

⁵¹ *Id.* en la pág. 186.

⁵² *Id.* (énfasis suplido).

⁵³ *Id.* en la pág. 187 (énfasis suplido) (citando a *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 DPR 716, 721 (1974)).

en ese caso, ya que la Asamblea Legislativa había autorizado expresamente la presentación de un *mandamus* contra el Secretario de Agricultura.⁵⁴

Podríamos concluir, entonces, que la Asamblea Legislativa otorgó legitimación activa a una persona que, de ordinario, no la tendría bajo el análisis tradicional de legitimación activa. En particular, todo indica que la Asamblea Legislativa eliminó el requisito de sufrir un daño claro, palpable e individualizado, tal y como intentó hacer el Congreso de Estados Unidos en *Lujan*. O mejor dicho, que por la vía estatutaria se determinó como hecho jurídico que la persona demandante sufrió un daño, aunque no se haya particularizado o materializado en realidad.

En *Lujan*, el Tribunal Supremo de Estados Unidos resolvió que el Congreso no podía dar legitimación activa donde no la había. Por otro lado, en *Salas Soler, Comisión Asuntos de la Mujer, Fundación Arqueológica y Centro Unido de Detallistas*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió lo contrario: una persona que, de ordinario, no tiene legitimación activa puede conseguirla a través de una autorización estatutaria, independientemente de si sufrió o no un daño claro, palpable e individualizado. Es decir, por la vía estatutaria la Asamblea Legislativa ha reconocido como hecho legal la existencia de un daño. En cuanto a la LPAU, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que “el legislador reconoció como un daño el incumplimiento con esa normativa procesal, que permitiría que una persona o entidad impugne un reglamento *sin que previamente demuestre haber sido afectado por su adopción o aplicación*”.⁵⁵ Ahora bien, el Tribunal Supremo sí exigió que se estableciera un nexo causal entre el daño reconocido legislativamente y la acción instada, pero eso va dirigido más a la *causa de acción* que al asunto de legitimación activa. Sobre esto, el Tribunal Supremo dijo que “la corrección del uso de la acción de impugnación en el caso de autos depende, esencialmente, del alcance de una autorización legislativa”.⁵⁶

Todo indicaba que el Derecho sobre legitimación activa estaba resuelto: (1) *Aguayo* requiere la existencia de un caso o controversia como parte de la norma de justiciabilidad; (2) la legitimación activa es parte de esa norma de justiciabilidad; (3) para demostrar legitimación activa hacía falta demostrar: (a) haber sufrido un daño claro, palpable e individualizado, (b) la existencia de un nexo causal entre ese daño y la acción impugnada, y (c) que la reclamación surgiera del palio de la Constitución o una ley; (4) la Asamblea Legislativa está facultada para otorgar legitimación activa por la vía estatutaria a una persona que, de ordinario, no la tendría; (5) corresponde a los tribunales de justicia, en un ejercicio de interpretación estatutaria, determinar los límites, si algunos, de esa autorización estatutaria; (6) en los casos de interés público, *el pueblo es la parte interesada*, y (7) en los casos ambientales, y como parte del ejercicio de interpretación estatu-

54 *Id.* (énfasis suplido) (cita omitida).

55 *Id.* en la pág. 188 (énfasis suplido).

56 *Id.*

taria, se considerarían como daños suficientes para demostrar legitimación activa aquellos de naturaleza recreativa, espiritual y estética.

Así las cosas, la marea trajo a *Fund. Surfrider v. ARPE* (en adelante, “*Fundación Surfrider*”).⁵⁷ Antes de continuar, es necesario hacer una aclaración vital: por más que entendamos que este caso estuvo mal resuelto, no podemos incurrir en el error de darle una interpretación equivocada o, peor aún, un alcance exagerado, particularmente en cuanto a la legitimación estatutaria. Veamos por qué.

El estatuto interpretado en *Fundación Surfrider* era muy parecido al primer estatuto ficticio ofrecido en este artículo. El mismo combinaba el concepto de *cualquier persona* y el requerimiento de estar adversamente afectado por la acción impugnada. Por tal motivo, estimo que *Fundación Surfrider* es un caso de interpretación estatutaria en el contexto administrativo.⁵⁸ La Opinión, escrita por el juez asociado Martínez Torres, intima ello al referirse al “ámbito del derecho administrativo”.⁵⁹ No obstante, el Tribunal Supremo también da la impresión de que, más que un ejercicio de interpretación estatutaria en el contexto de la doctrina tradicional de legitimación activa, hay un fundamento constitucional en la decisión.⁶⁰ En particular, el Tribunal Supremo realizó un análisis pormenorizado del concepto de *daño claro y palpable*, en el contexto de la LPAU, así como de la figura de una *parte adversamente afectada*.⁶¹

Hay que ver a *Fundación Surfrider* por lo que es: una interpretación restrictiva del concepto de parte adversamente afectada y de daño claro, palpable e individual; no una norma constitucional que limita el poder de la Asamblea Legislativa para otorgar legitimación activa estatutaria, estableciendo como hecho legal la existencia de un daño. Por eso, si bien es legítimo plantear que este ejercicio interpretativo aplica igualmente al ámbito administrativo y al civil, creemos incorrecta la afirmación de que se trata de un imperativo constitucional. Así las cosas, *Fundación Surfrider* deja las puertas abiertas para este debate, específicamente con la siguiente expresión: “Nuestro sistema *constitucional* no le permite [a una parte privada] convertirse en un vigilante privado del interés público . . .”.⁶² Esto es, a menos que la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de sus poderes de razón de estado, así lo disponga.

⁵⁷ *Fund. Surfrider, Inc. v. ARPE*, 178 DPR 563 (2010).

⁵⁸ Curiosamente, el profesor Sunstein ha planteado que fue a través del Derecho Administrativo que comenzó a elaborarse una definición estricta del concepto de legitimación activa en el contexto de daño claro, palpable e individualizado. Sunstein, *supra* nota 6, en la pág. 195. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que *Fundación Surfrider* no aplica a casos fuera del contexto administrativo. Véase Brito Díaz v. Bioculture PR, Inc., 183 DPR 720 (2011). Lo que quiero decir es que su norma debe limitarse al estatuto específico interpretado, es decir, la LPAU.

⁵⁹ *Fund. Surfrider*, 178 DPR en la pág. 572.

⁶⁰ Véase *id.* en las págs. 571-72. Aquí, el Tribunal Supremo citó a *Comisión Asuntos de la Mujer* en referencia a la norma de “justiciabilidad como autolimitación del ejercicio del poder judicial” y a *Aguayo*, en referencia al requisito de caso o controversia. *Id.* en la pág. 571.

⁶¹ *Id.* en la pág. 575.

⁶² *Id.* en la pág. 589 (énfasis suplido).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico nunca ha resuelto que la Asamblea Legislativa está limitada constitucionalmente en cuanto a su facultad para otorgar legitimación activa a cualquier persona a través de un estatuto. Por el contrario, la jurisprudencia que hemos analizado apunta en dirección totalmente contraria. Lo que sí tenemos son expresiones confusas —que ya hemos analizado— y la visión aislada de algunos jueces. El problema ha sido que, en ocasiones, esas visiones se convierten en *dictum* escondido en opiniones del Tribunal Supremo, y en otras ocasiones se quedan como visiones individuales aisladas que no consiguen el apoyo de ningún otro integrante del Tribunal. Más allá, algunos integrantes del Tribunal Supremo de Puerto Rico han apoyado algunas de esas visiones uniéndose a votos particulares, mientras que en otras ocasiones emiten opiniones mayoritarias *en contra* de esta postura. Veamos a qué nos referimos.

Como vimos, todo indica que *Fundación Surfrider* no tiene implicaciones de naturaleza constitucional en cuanto a la legitimación estatutaria. Lo único que tenemos es una expresión ambigua sobre cómo el sistema constitucional no permite a una parte privada convertirse en un vigilante privado del interés público. *En ese mismo año*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió *Asoc. de Maestros de PR v. Srio. de Educación* (en adelante, “*Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*”), por voz del juez asociado Kolthoff Caraballo.⁶³ En este caso, un grupo de maestros presentó un *mandamus* al Secretario de Educación, alegando que ciertas enmiendas a la *Ley orgánica del Departamento de Educación* le crearon un deber ministerial a dicho funcionario de nombrar a unos maestros de educación física. Para efectos de nuestro análisis, resultan altamente interesantes ciertas expresiones del Tribunal Supremo sobre la legitimación activa en los casos de *mandamus*. El Tribunal Supremo estableció que solo “aquella persona que se vea afectada por el incumplimiento del deber podrá solicitar el recurso”.⁶⁴ Es decir, volvemos a la legitimación activa tradicional y el análisis de daño claro y palpable. Empero, el Tribunal Supremo de Puerto Rico nos recordó que, “[s]in embargo, en cuestiones de interés público, el reconocimiento de legitimación activa es liberal”.⁶⁵ Para ello, el Tribunal Supremo reafirmó la norma establecida en *Asoc. de Maestros v. Pérez*,⁶⁶ a los efectos de que:

“[C]uando la cuestión involucrada es de interés público y el *mandamus* tiene por objeto conseguir la ejecución de un deber público, *el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso*. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público”.⁶⁷

⁶³ *Asoc. de Maestros de PR v. Srio. de Educación*, 178 DPR 253 (2010).

⁶⁴ *Id.* en la pág. 265 (énfasis suplido).

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Asoc. de Maestros de PR v. Pérez*, 67 DPR 848 (1947).

⁶⁷ *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*, 178 DPR en las págs. 265-66 (énfasis suplido) (*citando a Asoc. de Maestros v. Pérez*, 67 DPR en la pág. 851).

Cabe destacar que el juez asociado Martínez Torres, autor de la opinión del Tribunal en *Fundación Surfrider*, disintió en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*, por entender que el grupo de maestros carecía de legitimación activa. Por eso, nos parece apropiado limitar el resultado en *Fundación Surfrider* y no darle connotaciones mayores, sobre todo de índole constitucional. Esta es la única manera de conciliar a *Fundación Surfrider* con *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*.⁶⁸

El capítulo más reciente de esta saga es *Brito Díaz v. Bioculture* (en adelante, “*Bioculture*”).⁶⁹ Si bien se trata de una resolución que declara sin lugar el recurso presentado, sin expresión del Tribunal, las tres opiniones emitidas en ese caso son altamente ilustrativas para este debate. Los hechos de ese caso, así como las diferentes visiones esgrimidas en el mismo, demuestran la complejidad de este asunto. En particular, combinan —y a veces confunden— conceptos como *legitimación estatutaria*, *cualquier persona* y *adversamente afectada*. También nos permiten analizar cómo interactúan los dictámenes en *Fundación Surfrider*, por un lado, y *Salas Soler* y su progenie, por el otro.

En *Bioculture*, un grupo de personas —entre ellos un vecino inmediato del proyecto impugnado— presentaron un recurso de *injunctio* al amparo de la derogada Ley Núm. 76 de 24 de junio de 1975 (en adelante, “Ley Núm. 76”), la que autorizaba a cualquier persona o grupo de personas *que pudieran ser afectados* por la violación a alguna ley o reglamento de planificación a presentar un acción interdictal para paralizar el proyecto de forma provisional.⁷⁰ Podría pensarse que los hechos de este caso son un cruce entre *Salas Soler* y *Fundación Surfrider*: legitimación estatutaria mediante una ley especial, limitada de cierta forma a la existencia de un daño (*afectado*), en el contexto de un esquema especial de interés público. Tormenta perfecta.

Las tres opiniones en *Bioculture* produjeron resultados distintos. Por ejemplo, seis jueces resolvieron que los reclamantes tenían legitimación activa; otros cinco jueces entendieron que lo resuelto en *Fundación Surfrider* aplica tanto al ámbito administrativo como al civil; cuatro jueces expresaron que, por tratarse de una legitimación estatutaria especial, no cabía hablar de legitimación ordinaria. Más interesante aún, dos jueces con aparentes visiones antagónicas sobre este asunto suscribieron una opinión de conformidad a la que no se unió ningún otro integrante del Tribunal Supremo. *Esta opinión, por primera vez, plantea directamente la visión de que la Asamblea Legislativa está constitucionalmente limitada al otorgar legitimación activa por la vía estatutaria*. Pero la pregunta es, ¿era este un caso únicamente de interpretación estatutaria? ¿Estaba claro que el

⁶⁸ Al discutir la normativa de legitimación estatutaria, según desarrollada en las diferentes jurisdicciones estatales, regresaré al asunto discutido en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*, particularmente en el contexto de los llamados *citizen suits*.

⁶⁹ *Brito Díaz v. Bioculture PR, Inc.*, 183 DPR 720 (2011).

⁷⁰ Ley orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos, Ley Núm. 76 de 24 de junio de 1975, 1975 LPR 233 (derogada 2009).

estatuto autorizaba la acción presentada, omitiendo un análisis clásico de legitimación activa? Veamos estos asuntos con mayor detalle.

La opinión que más votos consiguió fue suscrita por el juez asociado Estrella Martínez.⁷¹ Según esta opinión de conformidad, la causa de acción establecida en la derogada Ley Núm. 76 procedía si una parte alegaba, bajo juramento que: “(1) determinada persona está realizando un uso u obra; (2) . . . [que] viola una ley o un reglamento de planificación, y (3) . . . [que la Administración de Reglamentos y Permisos] tiene la obligación de velar por el cumplimiento de dicha disposición”.⁷² Por tanto, el juez asociado Estrella Martínez afirmó que no estamos ante un *injunctio* producto de la equidad, sino de *fuerza estatutaria*.⁷³ Por ejemplo, el estatuto no hacía referencia al requisito de prueba sobre daños irreparables.⁷⁴ La opinión de conformidad interpretó el concepto de persona afectada, no al palio de *Fundación Surfrider*, sino utilizando un análisis tipo *Salas Soler*: interpretar el estatuto según su propio propósito y estructura. Por último, el juez asociado Estrella Martínez expresó que *Fundación Surfrider* es “una jurisprudencia ajena a la naturaleza de es[t]e procedimiento especial . . .”.⁷⁵ Esta expresión fue cuestionada por la jueza asociada Pabón Charneco en su opinión disidente,⁷⁶ al enfatizar que, fuera de todo, la Ley Núm. 76 hacía referencia al concepto de *parte adversamente afectada*, muy similar a la disposición de la LPAU que fue atendida en *Fundación Surfrider*. Por tanto, la Jueza Asociada sostuvo que corresponde utilizar los criterios de *Fundación Surfrider* para interpretar la Ley Núm. 76.⁷⁷

Creemos que ambos jueces tienen razón. Por un lado, no vemos por qué limitar totalmente a *Fundación Surfrider* al contexto de la LPAU por alguna razón inherente al procedimiento administrativo que no está presente en el contexto del litigio civil. Sin duda, *Fundación Surfrider* fue un caso de interpretación estatutaria y puede tener aplicación más allá de sus entornos. En lo que sí tiene razón el juez asociado Estrella Martínez es que el *esquema estatutario* establecido por la Ley Núm. 76 es de naturaleza *diferente* al de la LPAU. Por ende, se requiere *otro ejercicio de interpretación estatutaria*, tomando en consideración el poder plenario que tiene la Asamblea Legislativa para establecer legitimación activa mediante un estatuto especial como lo era la Ley Núm. 76. Por eso, entendemos que el análisis del juez asociado Estrella Martínez es el correcto.

⁷¹ *Bioculture*, 183 DPR en la pág. 732 (Estrella Martínez, opinión de conformidad, a la cual se unieron las juezas asociadas Fiol Matta y Rodríguez Rodríguez, y el juez presidente Hernández Denton).

⁷² *Id.* en la pág. 738.

⁷³ *Id.*

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ *Id.* en la pág. 745 (Pabón Charneco, opinión disidente, a la cual se unieron los jueces asociados Rivera García y Feliberti Cintrón).

⁷⁷ *Id.* en la pág. 750.

La opinión de conformidad del juez asociado Martínez Torres fue suscrita por un solo juez.⁷⁸ El juez asociado Martínez Torres llevó a cabo un ejercicio de interpretación estatutaria, utilizando como base los criterios establecidos en *Fundación Surfrider*. Según el Juez, utilizando esos criterios, resultó evidente que los reclamantes tenían legitimación activa. Como ejercicio de interpretación estatutaria, *so far so good*. El problema surge con las expresiones adicionales que hizo en cuanto al asunto *constitucional*. Según el Juez Asociado, *Fundación Surfrider* “se fundamenta en la *limitación constitucional* que tienen los tribunales para atender solamente casos y controversias reales”.⁷⁹ Esto, *a pesar de que Fundación Surfrider nunca hace esa manifestación*. Más adelante, el Juez dijo que “[l]a Asamblea Legislativa no tiene la facultad de relevarnos de las limitaciones de justiciabilidad que la Constitución nos impone [T]ampoco puede crear una acción judicial que esté divorciada del principio de legitimación activa”.⁸⁰ Se trata, pues, de la primera vez que un integrante del Tribunal Supremo de Puerto Rico plantea directamente que la Asamblea Legislativa no puede otorgar legitimación activa por la vía estatutaria a una persona que, de otra manera, no satisfaría los requisitos de la doctrina de legitimación activa. Al unirse a esta opinión de conformidad, el juez asociado Kolthoff Caraballo aparenta estar en tensión con su opinión en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación, de la que precisamente disintió el juez asociado Martínez Torres*. Si el juez asociado Kolthoff Caraballo cree que hay un límite constitucional al poder de la Asamblea Legislativa de otorgar legitimación activa a una persona que, de ordinario, no la tendría por no sufrir un daño claro y palpable, ¿por qué le concedió legitimación activa a los demandantes en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*? Recordemos que, en aquel momento, el juez Kolthoff Caraballo expresó que en estos casos un demandante *no* tenía que demostrar que sufrió un daño individualizado por tratarse de un caso de interés público.

Para efectos de este artículo, estas expresiones del juez asociado Martínez Torres son el eje central de nuestro análisis, particularmente al compararlas con la normativa vigente en las demás jurisdicciones estatales de Estados Unidos. De lo anterior, surge que el juez asociado Martínez Torres entiende que la misma limitación que tiene el Congreso de Estados Unidos al amparo del Artículo III de la Constitución de Estados Unidos la tiene nuestra Asamblea Legislativa, según lo resuelto por *Aguayo*. Es decir, que la lógica de *Lujan* debe extenderse a Puerto Rico. Sin embargo, aun asumiendo que la decisión en *Lujan* es correcta —ya vimos el análisis crítico del profesor Sunstein—, es incorrecto afirmar que lo mismo debe ocurrir *en una jurisdicción estatal*. Pasemos ahora a analizar por qué eso es así.

⁷⁸ *Id.* en la pág. 722 (Martínez Torres, opinión de conformidad, a la cual se unió el juez asociado Kolthoff Caraballo).

⁷⁹ *Id.* en la pág. 728 (énfasis suplido).

⁸⁰ *Id.* en la pág. 729.

B. *Federalismo y jurisdicciones estatales*

Como hemos discutido, el Tribunal Supremo de Estados Unidos resolvió, a pesar de la fuerte crítica que recibió, que el requisito textual de caso o controversia que dispone el Artículo III de la Constitución de Estados Unidos impide que el Congreso otorgue legitimación activa por vía de un estatuto a un ciudadano si este no cumple con los requisitos de la legitimación activa moderna (daño claro y palpable, causalidad, remedio). La pregunta es, ¿debe Puerto Rico seguir esa lógica? Ya vimos que el juez asociado Martínez Torres entiende que sí, a pesar de que el propio Tribunal Supremo de Estados Unidos manifestó que los límites del Artículo III no se extienden a los estados, pues cada jurisdicción está libre para confeccionar su propia doctrina de justiciabilidad, según exijan sus respectivas constituciones.⁸¹ Por eso, antes de contestar esa pregunta en cuanto a Puerto Rico, veamos qué ha ocurrido en las demás jurisdicciones.

De entrada, es importante hacer una serie de aclaraciones. En primer lugar, hay jurisdicciones que, como Puerto Rico, no tienen el requisito de caso o controversia en sus textos constitucionales.⁸² Por lo tanto, algunos tribunales supremos han resuelto, sin más, que ello significa que no tienen que regirse por las limitaciones de las doctrinas federales de justiciabilidad. Otras jurisdicciones, sin embargo, han hecho lo mismo que Puerto Rico; es decir, a pesar de no tener el requisito en sus textos, lo han incorporado jurisprudencialmente. En segundo lugar, y como veremos a continuación, *ello no significa que se importan automáticamente todas las doctrinas de justiciabilidad y legitimación activa que se han desarrollado en el foro federal*. El asunto de la legitimación estatutaria es ejemplo de esto. Esto permite concluir, sin miedo a entrar en contradicciones, que en Puerto Rico existe el requisito de caso o controversia, así como las figuras de justiciabilidad y legitimación activa, y, a la misma vez, la Asamblea Legislativa tiene facultad plenaria para otorgar legitimación estatutaria. Concluir que existe el requisito de caso o controversia no implica, *a fortiori*, que la Asamblea Legisla-

⁸¹ Sunstein identificó al entonces profesor Antonin Scalia como el que ideó la propuesta de que el Artículo III constituye un impedimento al legitimación Congreso para otorgar activa. Por otra parte, en la opinión de conformidad en *Ex parte AAR*, el juez asociado Martínez Torres no escondió su afinidad jurídica con las propuestas del ahora Juez Asociado del Tribunal Supremo de Estados Unidos. Véase *Ex parte AAR*, 188 DPR 380 (2013). Si bien es totalmente legítimo tener afinidad con el pensamiento de este jurista estadounidense, lo que nos preocupa es que se confunda el rol de un juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos con el de un juez del Tribunal Supremo *de una jurisdicción estatal o territorial*. Es decir, las propuestas que puedan hacerse en un foro como el federal —tribunales de jurisdicción limitada y una Rama Legislativa de poderes enumerados— no pueden extenderse automáticamente a uno como el puertorriqueño —tribunales de jurisdicción general y una Rama Legislativa con los poderes de razón de estado—. No podemos olvidar que, según lo dicho por Doggett, “standing is the key that opens access to the federal courts.” Doggett, *supra* nota 15, en la pág. 842. Sin embargo, en la jurisdicción estatal, esa puerta ya está abierta de entrada.

⁸² Doggett dijo que “[a]n important textual difference between the federal and many state constitutions is that state courts are generally not constrained by the language limiting federal courts to the resolution of *Cases and Controversies*.” Doggett, *supra* nota 15, en la pág. 875.

tiva está constitucionalmente impedida de ampliar la legitimación activa a través de un estatuto.

i. Los comentaristas y la base conceptual para la legitimación activa estatutaria estatal

En cuanto a la distinción entre el foro federal y el estatal, los comentaristas norteamericanos han hecho hincapié en las diferencias entre las doctrinas de legitimación activa en general y legitimación estatutaria en particular. Doggett ha planteado que “[t]his is not a trivial question for state governments: Restricting legislative conferrals may allow the executive branch to ignore some statutory obligations and can prevent the legislature from authorizing private citizens to help supplement the executive’s limited law enforcement resources”.⁸³ Esto tiene que verse en el contexto de que, a diferencia de la jurisdicción federal, los estados: (1) tienen constituciones más abarcadoras y detalladas que la de Estados Unidos —por ende, mayores derechos a la ciudadanía y mayores responsabilidades para el gobierno—; (2) son foros de jurisdicción general y presumida, y (3) que dado que las asambleas legislativas tienen el poder de razón de estado, por lo que aprueban una gama amplia de leyes, *se hace más necesaria la participación ciudadana en la implementación de estas leyes cuando el Poder Ejecutivo no cumple, no quiere o no puede cumplir con su deber*. Dicho de otro modo, la lógica federal de evitar la usurpación del Poder Ejecutivo de implementar las leyes se hace inaplicable a los estados, pues la consecuencia y recurrencia del incumplimiento ejecutivo se considera *peor* que el autorizar a la ciudadanía para complementar ese esfuerzo ejecutivo.

En la esfera federal, la legitimación estatutaria se considera una usurpación del Poder Ejecutivo. En la esfera estatal, se considera como un complemento de ese poder o, en su defecto, un mecanismo de *accountability* para asegurarse que las leyes se cumplan, aun cuando el Ejecutivo las ignore o no tenga capacidad para implementarlas adecuadamente. Lo anterior es una manifestación práctica de la idea de que los estados pueden y *deben* elaborar normas de justiciabilidad diferentes a la federal.⁸⁴ Doggett también ha advertido que la Asamblea Legislativa “cannot authorize the judiciary to exercise power that is outside of the courts’ constitutional mandate”.⁸⁵ Por tanto, la pregunta sigue siendo: ¿Permite nuestra Constitución la legitimación estatutaria que trasciende la legitimación activa clásica? Las referencias que haremos a la jurisprudencia de las demás jurisdicciones, si bien no resuelven el asunto de nuestra Constitución, nos guían, porque contextualizan nuestra tarea de evitar el error de simplemente copiar el modelo federal así porque sí. Es por eso que varios estados han resuelto, simplemente, que sus constituciones estatales no prohíben que se vea una reclamación

83 *Id.* en la pág. 841 (nota omitida).

84 Así, Doggett expuso que “states have been free to vary justiciability standards in their courts from federal norms.” *Id.* en la pág. 851.

85 *Id.* en la pág. 871.

por parte de un demandante que no cumpliría con los requisitos de legitimación activa utilizados en el foro federal.⁸⁶

Además de las diferencias textuales entre la Constitución de Estados Unidos y sus homólogas estatales, no se puede olvidar, dentro del modelo federalista, las diferencias *estructurales* entre el foro federal y estatal.⁸⁷ Estas posibles diferencias, explicó Helen Hershkoff, obedecen a “important institutional differences between state and federal courts . . .”⁸⁸ Al fin y al cabo, el propósito del modelo federal es permitir flexibilidad, apertura y creatividad en los foros estatales,⁸⁹ en particular, para atender necesidades locales.⁹⁰ Por eso es que las expresiones en *ASARCO Inc. v. Kadish*, a los efectos de que los requisitos del Artículo III no operan automáticamente a los estados, deben verse, más que como una autorización a diferir, *como una invitación a hacerlo*.⁹¹

Los comentaristas resaltan las diferencias entre el foro federal y estatal *en cuanto a la legitimación activa en general*. En cuanto a la legitimación estatutaria en particular, estos insisten *aún más* en *diferenciar* ambas normativas. Como Hans Linde explicó, “[i]t is quite another thing to say that a statute could not direct courts to decide a legal dispute between genuine adversaries unless the decision would have a present, practical effect on a concrete, personal interest at stake in the dispute . . .”⁹² Este comentarista ha resaltado que, típicamente, las constituciones estatales se limitan a establecer que el poder judicial será ejercido (*vested*) por los tribunales. Linde argumentó que esto no puede verse como un impedimento a que se aprueben estatutos que otorguen a los jueces y juezas facultades más allá de adjudicar casos o controversias.⁹³ Un ejemplo interesante

⁸⁶ *Id.* en la pág. 873.

⁸⁷ Sobre esto, Linde dijo que “[n]othing in the typical texts, the history, or the institutions of most state governments calls for reading the formulas used by the United States Supreme Court into a state’s constitution”. Hans A. Linde, *The State and the Federal Courts in Governance: Vive la Différence!*, 46 WM. & MARY L. REV. 1273, 1288 (2004-2005).

⁸⁸ Hershkoff, *supra* nota 20, en las págs. 1876-77.

⁸⁹ Por eso, “[t]he point of federalism, however, lies in the scope it leaves for differences”. Linde, *supra* nota 87, en la pág. 1273.

⁹⁰ En palabras de Hershkoff, “state courts should adapt justiciability doctrine to respond more closely to state and local concerns . . .” Hershkoff, *supra* nota 20, en la pág. 1930.

⁹¹ Véase *ASARCO Inc. v. Kadish*, 490 U.S. 605 (1989).

⁹² Linde, *supra* nota 87, en las págs. 1282-83. En ese sentido, Linde rechazó la propuesta adelantada por el juez asociado Martínez Torres en su opinión de conformidad en *Bioculture*.

⁹³ El comentarista Linde dijo que “[t]his says nothing at all about legislation to entrust judges with functions besides contested adjudications”. *Id.* en la pág. 1283. Evidentemente, en cuanto a las normas de caso o controversia y justiciabilidad, este escenario fue descartado en Puerto Rico en *Aguayo*. Para efectos de este artículo, tomamos como correcto y acertado lo resuelto por el Tribunal Supremo en ese caso. Lo anterior no significa, sin embargo, que no haya espacio para criticar a *Aguayo* y, en algún momento, reconsiderar algunas de sus expresiones; en particular, la adopción artificial de elementos de justiciabilidad que no tienen base alguna en nuestra Constitución.

En ese sentido, queda para otra ocasión el debate sobre si debemos adoptar la posición del profesor Sunstein. Es decir, si debemos aceptar algún tipo de requisito de caso o controversia limitado a la

utilizado por Linde son los casos de *habeas corpus*, donde el reclamante no necesariamente tiene que presentar esa acción en favor suyo, sino que puede hacerlo en beneficio de otra persona que, precisamente, está inhabilitada para cuestionar su detención.⁹⁴

Todo lo anterior es parte de una tendencia moderna para dar vida propia a los ordenamientos constitucionales estatales, particularmente en cuanto a su rol en la gobernanza democrática.⁹⁵ Esto está relacionado con lo que ya vimos en cuanto a la diferencia entre un sistema de gobierno basado en poderes enumerados —como ocurre a nivel federal— y un poder gubernamental local que goza de amplios poderes de razón de estado, lo que supone una amplia gama de legislación cuyo incumplimiento afecta la convivencia social. No obstante, lo cierto es que las jurisdicciones estatales se han dividido entre aquellas que siguen completamente el modelo federal y aquellas que han planteado que: (1) su derecho sobre legitimación activa se basa exclusivamente en sus propias lecturas de sus respectivas constituciones estatales; (2) que esas constituciones requieren normas más amplias y abiertas sobre los requisitos de legitimación activa, y (3) que la legislatura puede ampliar aún más esas normas por la vía estatutaria.

Por último, antes de entrar detalladamente en la jurisprudencia estatal, es necesario hacer mención de los llamados *citizen o public interest suits*. Se trata de una manifestación particular de la legitimación estatutaria, en el contexto específico del Derecho Público, muy parecido a la norma reafirmada en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*. Específicamente, se refiere a la facultad de la ciudadanía de ayudar en la implementación del Derecho Público en forma complementaria a las gestiones del Poder Ejecutivo. Dicho de otra manera, en vez de existir un problema de separación de poderes al otorgar el derecho a los ciudadanos de presentar reclamaciones para implementar la política pública, a través de estas acciones ciudadanas se fortalece la ejecución de las leyes, evitando que se derrote la política pública.⁹⁶

existencia de una causa de acción o, ir más allá y permitir lo que muchas jurisdicciones estatales ya hacen: utilizar las normas de justiciabilidad como meras guías para dirigir la discreción judicial, permitiendo, en ciertas circunstancias, opiniones consultivas y reclamaciones sin legitimación activa. Un ejemplo de lo planteado por Sunstein, en el contexto puertorriqueño, en cuanto a la diferencia entre un elemento de una causa de acción *vis a vis* la legitimación activa, lo podemos ver en el caso de una reclamación por despido injustificado. Al amparo de la Ley Núm. 80, hace falta que el reclamante haya sido un empleado contratado por tiempo indeterminado para poder presentar su acción. Véase Ley de despido injustificado, Ley Núm. 80 de 30 de mayo de 1976, 29 LPRA §§ 185a-185m (2009 & Supl. 2012). Si determinada persona demanda al palio de este estatuto, pero se demuestra que esta no era una persona contratada por término indeterminado, no diríamos que carece de legitimación activa para presentar la acción, sino que no cumple con uno de los elementos de la causa de acción.

⁹⁴ Linde, *supra* nota 87, en la pág. 1284.

⁹⁵ Gardner y Rossi han hablado sobre el “movement to liberate state constitutional law from the overbearing influence of its federal counterpart.” James A. Gardner & Jim Rossi, *Foreword: The New Frontier of State Constitutional Law*, 46 WM. & MARY L. REV. 1231, 1233 (2004-2005).

⁹⁶ Doggett explicó que “[a]t both the federal and state levels of government, Congress and state legislatures have passed statutes conferring standing onto citizens to litigate in the public interest. These states allow citizens to assist in law enforcement and to hold the executive branch accountable

Más allá de las diferencias textuales sobre el requisito de caso o controversia, no podemos perder de perspectiva la variedad de formas de organización de los gobiernos estatales. Esto complica aún más la importación directa, automática y descontextualizada del modelo federal. Ejemplo de esto son aquellos gobiernos estatales que no tienen una rama ejecutiva unitaria o cuya estructura constitucional no requiere una estricta separación de poderes. Otro asunto que debemos tener en cuenta al analizar las acciones ciudadanas es que estas pueden, igualmente, surgir o no de un estatuto.⁹⁷ Por un lado, podemos estar ante un estatuto específico, como el que propuse al inicio de este artículo o el que estuvo ante la consideración del Tribunal Supremo en *Bioculture*, con las consecuencias que eso tiene al realizar un ejercicio de interpretación estatutaria.

Por otro lado, podemos estar ante una acción donde el deber ministerial es evidente, pero no así la legitimación del ciudadano para presentarla, como ocurrió en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*. Como se mencionó, en este último caso la *Ley orgánica del Departamento de Educación* no establecía expresamente una causa de acción privada —con la consiguiente legitimación activa estatutaria—, sino que establecía un deber ministerial al Secretario de Educación. Al ser un asunto de interés público, se le reconoció legitimación activa al Pueblo para presentar una acción de *mandamus*. De eso se tratan las acciones ciudadanas clásicas que no están específicamente autorizadas por un estatuto. En estos casos, se analiza el caso tomando las normas tradicionales sobre el *mandamus* y casos de interés público, como ocurrió en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*. Esto es diferente de lo que ocurrió en *Bioculture*, donde, más que una acción ciudadana basada en la equidad, se trató de una causa de acción específica que incluía una legitimación estatutaria.

Esto es importante, ya que en Estados Unidos hay una diferencia entre las acciones ciudadanas en contra de un actor público —como fue *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*— y aquellas que son en contra de un actor privado.⁹⁸ Hasta ahora, nuestra jurisprudencia no ha atendido esta distinción, enfocándose más en la causa presentada que en la identidad de la persona demandada. A su vez, los *citizen suits* se parecen mucho a, pero no deben confundirse con, los llamados *taxpayer suits*.⁹⁹ En ciertas jurisdicciones estatales, hay una clara intersección entre estas figuras.¹⁰⁰ Las acciones ciudadanas también están relacionadas con el objeto de este artículo: la legitimación estatutaria y sus límites constitu-

to its statutory obligations". Doggett, *supra* nota 15, en la pág. 839. En ese sentido, los llamados "citizen suits have provided a means of checking executive power by compelling agency compliance with legislative objectives." *Id.* en la pág. 863.

97 Véase *id.* en la pág. 840.

98 Sunstein, *supra* nota 6, en la pág. 193.

99 Linde, *supra* nota 87, en las págs. 1275, 1278 & 1284.

100 DiManno nos ha explicado que "[a]lternatively, many state courts have developed and successfully employed alternative standing models that allow citizens or taxpayers to sue on behalf of the public interest in cases involving issues of great constitutional importance." John DiManno, *Beyond Taxpayers' Suits: Public Interest Standing in the States*, 41 CONN. L. REV. 639, 639 (2008). Tampoco podemos olvidar las acciones *qui tam*. Véase *supra* texto acompañando nota 18.

cionales. Como Linde cuestionó: “When laws authorize . . . [public] officials to sue on behalf of others, *why may not legislators equally authorize non-official groups to do the same?*”¹⁰¹ El comentarista explicó: “It is not prudent to link a decision declining adjudication to non-textual, self-created constitutional barriers, and thereby to foreclose lawmakers from facilitating impartial, reasoned resolutions of legal disputes that affect people’s public, rather than self-seeking, interests,”¹⁰² como en el caso del ciudadano de nuestra situación de hechos.

ii. Sin ataduras: Aprendiendo de la jurisprudencia estatal

Lo primero que observamos al analizar la jurisprudencia de las demás jurisdicciones estatales es la dicotomía entre aquellas que tienen el requisito de caso o controversia en sus respectivas constituciones, como ocurre en la jurisdicción federal, y aquellas que no tienen esta limitación textual. A su vez, este último grupo está dividido internamente entre aquellas jurisdicciones que, a pesar de no tener este requisito textual, han adoptado el modelo federal y aquellas que, reconociendo esta omisión textual, han desarrollado una normativa de justiciabilidad totalmente independiente del modelo federal. Puerto Rico, como vimos, está en este primer subgrupo. Pero ello no quiere decir que tenemos que incorporar las normas federales sobre legitimación estatutaria al amparo del Artículo III de la Constitución de Estados Unidos. Es una dicotomía falsa afirmar que aquellas jurisdicciones que tienen el requisito de caso o controversia, ya sea en sus textos constitucionales o mediante la jurisprudencia, tienen límites constitucionales a la legitimación estatutaria, y únicamente aquellas jurisdicciones que no tienen dicho requisito textual y no lo han incorporado jurisprudencialmente son libres para apartarse de la norma anunciada en *Lujan*. Como veremos a continuación, no hay nada que impida a una jurisdicción tener una doctrina de justiciabilidad basada en el requisito de caso o controversia, y, a la misma vez, reconocer la facultad plenaria de la Asamblea Legislativa para otorgar legitimación activa a cualquier persona, independientemente de si esta cumple individualmente con los elementos de la doctrina tradicional de la legitimación activa. La tendencia en los estados es en esa dirección.

Muchos estados, como Puerto Rico, han incorporado el requisito de caso o controversia como limitación al poder adjudicativo de los tribunales.¹⁰³ De igual forma, una minoría de los estados ha adoptado la norma de que el requisito de caso o controversia impide, como cuestión constitucional, que la legislatura estatal otorgue legitimación activa estatutaria a alguien que, de ordinario, no la ten-

¹⁰¹ Linde, *supra* nota 87, en la pág. 1284 (énfasis suplido).

¹⁰² *Id.* en la pág. 1288.

¹⁰³ Véase *Parker v. Town of Milton*, 726 A.2d 477 (Vt. 1998); *Shark v. U.S. W. Commc'ns, Inc.*, 545 N.W.2d 194, 197 (N.D. 1996) (“[S]tanding is an aspect of the basic constitutional concept that confines the exercise of judicial power to actual cases and controversies.”); *Tex. Ass’n of Bus. v. Tex. Air Control Bd.*, 852 S.W.2d 440, 444 (Tex. 1993).

dría.¹⁰⁴ Como vimos en los acápites, hay una interacción interesante entre: (1) las acciones ciudadanas (tipo *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*); (2) ejercicios de interpretación estatutaria en el contexto de leyes especiales (*Salas Soler, Bio-culture*); (3) análisis de Derecho Administrativo sobre el concepto de persona o parte adversamente afectada (*Fundación Surfrider*), y (4) el asunto específico del Poder Legislativo de otorgar legitimación activa directamente a través de un estatuto (*Centro Unido Detallistas*). Todos estos asuntos se pueden encontrar en la jurisprudencia de las demás jurisdicciones en Estados Unidos.

Muchos estados ven las acciones ciudadanas en casos de interés público como una herramienta valiosa para complementar los esfuerzos del Poder Ejecutivo, o para evitar la impunidad o derrota de la política pública cuando el Ejecutivo no cumple su deber.¹⁰⁵ Se trata de acciones de *mandamus* en casos de interés público, como quedó ilustrado en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*. Por otra parte, hay estados que han limitado la legitimación estatutaria, no como un imperativo constitucional, sino como parte de un ejercicio restrictivo de interpretación estatutaria parecido al realizado en *Fundación Surfrider*.¹⁰⁶ Ahora bien, algunos tribunales supremos estatales han hecho ejercicios diferentes, más parecidos al realizado en *Salas Soler*; es decir, interpretaciones amplias de las legitimaciones activas otorgadas estatutariamente, como parte de un esquema comprehensivo que versa sobre un asunto de interés público.¹⁰⁷ Pasemos ahora a examinar algunos ejemplos específicos con mayor detalle.

En *Kellas v. Dep't of Corr.* (en adelante, "*Kellas*"), se cuestionó la legitimación activa de un recurrente como parte de un proceso administrativo.¹⁰⁸ Rápidamente, el Tribunal Supremo de Oregón estableció la pauta, expresando inequívocamente que el asunto de legitimación activa dependía exclusivamente de la autorización estatutaria.¹⁰⁹ Es decir, si la causa de acción por la cual se reclama otorga legitimación activa al recurrente: fin del cuento. Se trata, pues, de una facultad plenaria de la legislatura para otorgar legitimación activa. En este caso en particular, el estatuto leía como nuestro segundo estatuto hipotético, otorgando legitimación a *cualquier persona (any person)*.¹¹⁰ En estas circunstancias, la determinación legislativa es determinante y la Rama Legislativa está libre para escoger

104 Véase *Noh v. Cenarrusa*, 53 P.3d 1217 (Idaho 2002).

105 Véase *Doggett*, *supra* nota 15, en la pág. 841; *Linde*, *supra* nota 87, en la pág. 1284. Véase también *Fort Trumbull Conservancy, LLC v. City of New London*, 925 A.2d 292 (Conn. 2007); *Kellas v. Dep't of Corr.*, 145 P.3d 139, 146 (Or. 2006).

106 Véase *Parker*, 726 A.2d 477; *Shark*, 545 N.W.2d 194.

107 Véase *Lansing Sch. Educ. Ass'n v. Lansing Bd. of Educ.*, 792 N.W.2d 686 (Mich. 2010); *Animal Legal Def. Fund v. Woodley*, 640 S.E.2d 777 (N.C. 2007).

108 *Kellas*, 145 P.3d 139.

109 El Tribunal Supremo de Oregón dijo que "[t]he source of law that determines th[e] question [of standing] is the statute that confers standing in the particular proceeding that the party has initiated, 'because standing is not a matter of common law but is, instead, conferred by the legislature.'" *Id.* en la pág. 142 (*citando a Local No. 290 v. Or. Dept. of Env'tl. Quality*, 919 P.2d 1168, 1171 (Or. 1996)).

110 *Id.*

cuáles serán los factores a analizarse para concluir si una persona tiene legitimación activa.

En *Kellas*, el Tribunal Supremo de Oregón reconoció que la legislatura dio legitimación activa a *cualquier persona*. Sobre esto, dijo que “[t]he statute imposes no additional qualification for standing in this context.”¹¹¹ En ese sentido, su ejercicio de interpretación estatutaria fue muy sencillo, resolviendo que la intención legislativa era clara y libre de ambigüedades: cualquier persona.¹¹² Acto seguido, el Tribunal Supremo de Oregón analizó si esto estaba en controversia con alguna limitación constitucional en cuanto a las normas de justiciabilidad. Tras analizar su texto constitucional, el tribunal rechazó la lógica de *Lujan*, aceptó la invitación hecha en *Kadish*, y concluyó que “we cannot import federal law regarding justiciability into our analysis of the Oregon Constitution and rely on it to fabricate constitutional barriers to litigation with no support in either the text or history of Oregon’s charter of government.”¹¹³ Por tanto, resolvió que *cualquier persona* podría presentar la acción sin tener que demostrar algún interés adicional.¹¹⁴

En *Animal Legal Def. Fund v. Woodley*, un grupo de ciudadanos solicitó un *injunction* en el contexto de una denuncia por crueldad en contra de los animales, en violación a una prohibición estatutaria.¹¹⁵ En ese caso, el esquema estatutario —al igual que en nuestra situación de hechos hipotética— otorgaba un remedio civil interdictal a cualquier persona. Se cuestionó la constitucionalidad de este estatuto, alegando que la ley otorgaba legitimación activa a una persona que no ha sufrido daño alguno.¹¹⁶ Es decir, se planteó que la legislatura no podía dar legitimación por la vía estatutaria a una persona que no cumplía con los requisitos tradicionales de legitimación activa (en este caso, sufrir un daño claro y palpable). El Tribunal Supremo de Carolina del Norte rechazó ese argumento. Tras determinar que la intención legislativa en este caso fue ampliar la categoría de personas que se considerarían como parte interesada, el tribunal supremo resolvió que no había limitación constitucional alguna en contra del poder de la legislatura para crear causas de acción por la vía estatutaria.¹¹⁷

111 *Id.*

112 Específicamente, el Tribunal Supremo de Oregón dijo lo siguiente: “The legislature intends by the statute to authorize any person to invoke the judicial power of the court . . .” *Id.*

113 *Id.* en la pág. 143.

114 *Id.* en la pág. 145.

115 *Animal Legal Def. Fund v. Woodley*, 640 S.E.2d 777 (N.C. 2007).

116 La parte demandada argumentó que *the statute* “purports to grant standing to persons who have suffered no injury”. *Id.* en la pág. 778.

117 El Tribunal Supremo de Carolina del Norte utilizó la siguiente expresión: “[T]he North Carolina Constitution merely ‘abolished the distinctions between actions at law and suits in equity,’ rather than placing limitations on the legislature’s ability to create actions by statute . . .” *Id.* en la pág. 779.

En *Nat'l Paint & Coatings Ass'n, Inc. v. State of California*,¹¹⁸ se cuestionó la constitucionalidad de un estatuto que otorgaba una causa de acción privada para poner en vigor ciertas disposiciones del mismo. El cuestionamiento se basó en consideraciones de separación de poderes y justiciabilidad. En particular, se cuestionó que se otorgara legitimación activa a ciudadanos que no habían sufrido algún daño, como exige la doctrina tradicional. Esto, toda vez que el estatuto autorizaba a cualquier persona a presentar la acción. El Tribunal Supremo de California analizó la normativa constitucional estatal y las expresiones del Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Lujan*. Acto seguido, rechazó expresamente el razonamiento de *Lujan* y resolvió que la legislatura tenía la facultad de otorgar legitimación a cualquier persona por la vía estatutaria.

En *Hous. Auth. of the Cnty. of Chester v. Pennsylvania State Civil Serv. Comm'n*,¹¹⁹ se cuestionó si, al amparo de la Constitución de Pensilvania, la legislatura podía otorgar legitimación a una entidad gubernamental para poner en vigor *sua sponte* ciertos elementos de la ley.¹²⁰ Inmediatamente, el análisis se centró en *Lujan* y el requisito de daño claro y palpable. Particularmente, se enfocó en la norma federal de que el Congreso de Estados Unidos no puede otorgar legitimación a una persona que no cumple con los requisitos constitucionales de legitimación activa, es decir, una persona que no sufrió daños individualizados. El Tribunal Supremo de Pensilvania expresó que, conforme a *Lujan*, la contestación sería en la negativa. No obstante, resolvió lo contrario al amparo de su Constitución diciendo que “[h]owever, unlike the standing requirement in the federal courts, the standing requirement which this Court has traditionally imposed does not ascend to the level of a Constitutional mandate.”¹²¹ Por tanto, el tribunal concluyó lo siguiente: “Accordingly, if a statute properly enacted by the Pennsylvania legislature furnishes the authority for a party to proceed in Pennsylvania’s courts, the fact that the party lacks standing under traditional notions of our jurisprudence will not be deemed a bar to an exercise of this Court’s jurisdiction”¹²² Esto, independientemente de que la parte legitimada no haya sufrido daño palpable alguno.¹²³

El ejemplo de Michigan es posiblemente el más dramático. Originalmente, los comentaristas lo citaban como un ejemplo de la tendencia que aplicaba *Lujan* al contexto estatal.¹²⁴ En *Nat'l Wildlife Fed'n v. Cleveland Cliffs Iron Co.* (en adelante, “*National Wildlife*”), se cuestionó si los demandantes tenían legitimación activa al amparo de la *Michigan Environmental Protection Act*.¹²⁵ Citando a *Lujan*,

118 *Nat'l Paint & Coatings Ass'n, Inc. v. State of California*, 68 Cal. Rptr. 2d 360 (Cal. Ct. App. 1997).

119 *Hous. Auth. of the Cnty. of Chester v. Pa. State Civil Serv. Comm'n*, 730 A.2d 935 (Pa. 1999).

120 Véase *id.* en la pág. 939.

121 *Id.* en la pág. 940.

122 *Id.* en la pág. 941.

123 *Id.*

124 Véase Doggett, *supra* nota 15, en la pág. 855.

125 *Nat'l Wildlife Fed'n v. Cleveland Cliffs Iron Co.*, 684 N.W.2d 800 (Mich. 2004).

y basándose en consideraciones de separación de poderes, e identificando la existencia de un requisito constitucional mínimo de legitimación activa,¹²⁶ el Tribunal Supremo de Michigan resolvió que, independientemente del estatuto, los demandantes tenían que demostrar que sufrieron un daño particularizado.¹²⁷ A penas seis años después, en *Lansing Sch. Educ. Ass'n v. Lansing Bd. of Educ.* (en adelante, "*Lansing*"), el Tribunal Supremo de Michigan revocó expresamente su dictamen en *National Wildlife*.¹²⁸ Entre otros asuntos, el tribunal enfatizó la importancia de conceder amplia facultad a la legislatura para otorgar legitimación por la vía estatutaria y, a la vez, interpretar dichos estatutos de forma amplia.¹²⁹ En esta ocasión, el Tribunal Supremo de Michigan manifestó que aceptaba expresamente la invitación del Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Radish*, rechazando el modelo federal restrictivo de legitimación activa. La conclusión del Tribunal Supremo de Michigan fue categórica: "Under this approach, a litigant has standing whenever there is a legal cause of action."¹³⁰ Cabe mencionar que Sunstein estaría muy feliz, en tanto se equiparó el asunto de legitimación activa con el de cumplir los requisitos de una causa de acción. Por tanto, la legislatura tiene luz verde para crear dichas causas de acción por la vía estatutaria, estableciendo los requisitos de legitimación en dichas acciones, según así entienda.

En *Lansing*, el Tribunal Supremo de Michigan adoptó una regla muy interesante y que debe ser analizada en el contexto de Puerto Rico. Como veremos, su decisión estableció una norma que concilia perfectamente a *Salas Soler*, y su progenie, con *Fundación Surfrider*. Se trata de una norma binaria que requiere que los tribunales primero analicen si la legislatura otorgó legitimación al reclamante por la vía estatutaria como parte de la causa de acción. De ser este el caso, ahí cesa el análisis y debe concluirse que el reclamante tiene legitimación activa. Solo en caso que se concluya que la legislatura no confirió dicha legitimación, procedería entonces analizar los elementos de la doctrina tradicional de legitimación activa.¹³¹ Resulta evidente la similitud de este análisis con las expresiones de nuestro propio Tribunal Supremo en *Hernández Torres v. Gobernador*. En ese caso se dijo que:

Al amparo de esta doctrina, y en ausencia de un estatuto que expresamente confiera legitimación activa a ciertas personas es esencial para la parte que solicita un remedio judicial que pruebe: (1) que ha sufrido un daño claro y palpable;

126 Véase Doggett, *supra* nota 15, en las págs. 856-59.

127 Véase *Nat'l Wildlife Fed'n*, 684 N.W.2d en las págs. 806-07.

128 *Lansing Sch. Educ. Ass'n v. Lansing Bd. of Educ.*, 792 N.W.2d 686 (Mich. 2010).

129 *Id.*

130 *Id.* en la pág. 699 (énfasis suplido).

131 El Tribunal Supremo de Michigan expresó lo siguiente: "Under this approach, a litigant has standing whenever there is a legal cause of action. . . . Where a cause of action is *not provided at law*, then a court should, in its discretion, determine whether a litigant has standing." *Id.* (énfasis suplido).

(2) que el daño es real, inmediato y preciso, y no abstracto o hipotético; (3) que existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) que la causa de acción surge bajo el palio de la Constitución o de una ley.¹³²

Tal parece que, bajo este esquema, únicamente se realizará este análisis en ausencia de un estatuto que otorgue legitimación activa al reclamante. Por tanto, podemos afirmar que, al amparo de estas expresiones, primero se analizará si se otorgó legitimación activa por la vía estatutaria y, de no ser ese el caso, entonces se recurrirá a la doctrina tradicional de legitimación.

Esta norma binaria ha sido adoptada por otras jurisdicciones. Por ejemplo, en *Fort Trumbull Conservancy, LLC v. City of New London*,¹³³ el Tribunal Supremo de Connecticut resolvió que existen dos categorías amplias, pero diferentes, de legitimación: la clásica y la estatutaria.¹³⁴ En cuanto a la legitimación clásica, el Tribunal Supremo de Connecticut manifestó que se debe demostrar un interés específico y personal en el pleito, siendo insuficiente un interés general compartido por toda la ciudadanía.¹³⁵ Por otro lado, en cuanto a la legitimación estatutaria, el tribunal expresó que esta existe por fiat legislativo, no como producto de un análisis judicial de los hechos particulares del caso.¹³⁶ Así, concluyó que “[i]n other words, in cases of statutory aggrievement, particular legislation grants standing to those who claim injury to an interest protected by th[e] legislation,”¹³⁷ como sería el caso de la basura en el río en nuestro escenario hipotético.¹³⁸

¹³² Hernández Torres v. Gobernador, 129 DPR 824, 835-36 (1992) (cita omitida).

¹³³ Fort Trumbull Conservancy, LLC v. City of New London, 925 A.2d 292 (Conn. 2007).

¹³⁴ En palabras del tribunal supremo, “[t]wo broad yet distinct categories of aggrievement exist, classical and statutory.” *Id.* en la pág. 301 (*citando a* Fort Trumbull Conservancy, LLC v. Alves, 815 A.2d 1188, 1194 (Conn. 2003)).

¹³⁵ *Id.* en las págs. 301-02.

¹³⁶ Específicamente, el tribunal dijo lo siguiente: “Statutory aggrievement exists by legislative fiat, not by judicial analysis of the particular facts of the case.” *Id.* en la pág. 302 (énfasis suplido) (*citando a* Alves, 815 A.2d en la pág. 1194).

¹³⁷ *Id.* (*citando a* Alves, 815 A.2d en la pág. 1194).

¹³⁸ Para una explicación de la norma binaria en esa jurisdicción, véase Utah Chapter of the Sierra Club v. Utah Air Quality Bd., 148 P.3d 960 (Utah 2006). El Tribunal Supremo de Utah adoptó una norma muy interesante: el elemento fundamental para efectos de legitimación activa es ser parte interesada en el resultado del pleito. Para el tribunal, el concepto de interés no se trata de intereses pecuniarios o de haber sufrido algún daño particularizado. Por el contrario, se trata de si la parte defenderá su posición *apropiadamente*.

Una forma de conciliar la visión del juez asociado Martínez Torres en *Bioculture* con esta tendencia en las jurisdicciones estatales es reconocer que lo que verdaderamente ha hecho la Asamblea Legislativa es determinar, como hecho legal, que la ciudadanía entera ha sufrido un daño particularizado, haciendo innecesario el análisis judicial de daño individualizado. Debemos aclarar que no proponemos esta lectura; creemos firmemente en la facultad plenaria de la Asamblea Legislativa de otorgar legitimación activa, como parte de sus amplios poderes de razón de estado. Proponemos lo anterior como una manera de conciliar las posturas esgrimidas.

Del análisis anterior se desprende que, a diferencia de la jurisdicción federal, tras la decisión de *Lujan*, distintos tribunales supremos estatales han resuelto que sus respectivas legislaturas tienen la facultad plenaria para otorgar legitimación activa a cualquier persona por vía de un estatuto. Esto, independientemente de que tengan un requisito de caso o controversia, ya sea por mandato expreso del texto constitucional o por determinación jurisprudencial. Se trata, pues, de una norma similar a la que vimos en *Centro Unido de Detallistas*. Lo que es más, esta facultad plenaria es independiente también de las llamadas acciones ciudadanas, casi siempre a través de recursos basados en la equidad como el *mandamus*, mediante las cuales una persona común y corriente puede representar y reivindicar el interés público ante un incumplimiento por parte de la Rama Ejecutiva. Se trata, pues, de una norma similar a lo que vimos en *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*.

De igual forma, vimos la importancia de realizar ejercicios abarcadores de interpretación estatutaria cuando la legislatura incluye requisitos adicionales como parte de un esquema comprensivo relacionado al interés público. Se trata de una norma similar a la que vimos en *Salas Soler* y en la opinión de conformidad del juez asociado Estrella Martínez en *Bioculture*. También, observamos que puede haber ocasiones en las que la legitimación estatutaria requiere, comoquiera, un análisis de legitimación activa clásica. Esta es una norma similar a la que vimos en *Fundación Surfrider*, y en la opinión disidente de la jueza asociada Pabón Charneco en *Bioculture*.

Por último, discutimos cómo algunas jurisdicciones tienen una norma binaria que distingue entre la legitimación estatutaria (autoridad legislativa plenaria) y la legitimación activa tradicional (requisitos de daño claro y palpable, causalidad y remedio). En este caso, se trata de una norma similar a la que vimos en *Hernández Torres v. Gobernador*. En ese sentido, un análisis integral de la jurisprudencia puertorriqueña demuestra que está en sintonía con las tendencias prevalecientes en las jurisdicciones estatales en Estados Unidos. Esto requiere, necesariamente, que reconozcamos lo obvio: la facultad plenaria que tiene nuestra Asamblea Legislativa para establecer causas de acción y, además, otorgar legitimación activa a cualquier persona que entienda necesario, sin limitaciones constitucionales algunas en cuanto a normas de justiciabilidad. Es decir, *que puede adoptar el tipo de lenguaje estatutario que identificamos al principio de este artículo*, otorgando legitimación activa en una determinada causa de acción a *cualquier persona*.

CONCLUSIÓN

No son muchos los estatutos adoptados por la Asamblea Legislativa que otorgan legitimación activa a cualquier persona para presentar una determinada causa de acción. Esto tiene mucho sentido, ya que las causas de acción se crean para dar a determinado grupo una base legal para reclamar, ya sean estos empleados despedidos injustificadamente, víctimas de impericia médica o personas que han sufrido una violación a su privacidad, entre otros. Pero esas limitaciones

en cuanto a la legitimación estatutaria son *autoimpuestas por la legislatura*, como parte de su labor de adoptar esquemas estatutarios que atiendan determinados problemas sociales. El enfoque de este artículo ha sido explorar los límites constitucionales de ese poder de la legislatura. Vimos que, como cuestión constitucional, dicho poder es plenario. Por tal razón, no hay impedimento constitucional alguno para que la legislatura diseñe esquemas estatutarios que incluyan causas de acciones privadas, y tampoco para que otorgue legitimación activa a *quien quiera*, incluyendo la ciudadanía en general.¹³⁹

Evidentemente, la Asamblea Legislativa ha decidido establecer causas de acción que reconocen legitimación activa a un grupo *particular* de personas. A raíz de lo analizado en este artículo, lo importante está en identificar adecuadamente *cuál* ha sido la legitimación otorgada, tomando como punto de partida la norma binaria. Es decir, si la Asamblea Legislativa otorgó legitimación a un grupo, ello es suficiente y no corresponde a los tribunales realizar un análisis adicional del reclamante particular a la luz de las normas tradicionales de la doctrina de legitimación activa. Asimismo, solo cuando se determine que la Asamblea Legislativa no otorgó legitimación activa expresamente, procederá realizar el análisis clásico, el cual dependerá, como hemos mencionado, del tipo de causa de acción que se analice. Veamos algunos ejemplos.

En algunas ocasiones, la Asamblea Legislativa ha otorgado legitimación activa a *cualquier persona afectada* por una determinada acción.¹⁴⁰ En otras, la ha otorgado a cualquier persona *perjudicada*,¹⁴¹ *agraviada*,¹⁴² *adversamente afectada*,¹⁴³ entre otros.¹⁴⁴ *Dependiendo del contexto de cada esquema estatutario, sa-*

¹³⁹ Esta facultad plenaria está sujeta a otros límites constitucionales, tales como la prohibición de discrimen. Evidentemente, la Asamblea Legislativa —salvo justificaciones apremiantes— no podría otorgar legitimación a *cualquier persona blanca o cualquier hombre*, entre otros.

¹⁴⁰ Véase Ley de productos orgánicos de Puerto Rico, Ley Núm. 228 de 2 de septiembre de 2003, 5 LPRA § 141 (2013); Ley general de sociedades cooperativas de 2004, Ley Núm. 239 de 1 de septiembre de 2004, 5 LPRA § 4648 (2013); Ley de depósitos de chatarra, Ley Núm. 125 de 27 de junio de 1966, 10 LPRA § 971k (2013); Ley para reglamentar los negocios de hospedaje para estudiantes, Ley Núm. 48 de 22 de agosto de 1990, 10 LPRA § 2311 (2013); Nueva ley de vida silvestre de Puerto Rico, Ley Núm. 241 de 15 de agosto de 1999, 12 LPRA § 107f (2014); Ley de la industria y el deporte hípico de Puerto Rico, Ley Núm. 83 de 2 julio de 1987, 15 LPRA § 198m (2011).

¹⁴¹ Véase Ley para prohibir las prácticas monopolísticas y proteger la justa y libre competencia en los negocios y el comercio, Ley Núm. 77 de 25 de junio de 1964, 10 LPRA § 268 (2013); Ley de almacenes de Puerto Rico, Ley Núm. 36 de 20 de junio de 1925, 10 LPRA § 348 (2013); Ley uniforme de valores, Ley Núm. 60 de 18 de junio de 1963, 10 LPRA § 891 (2013); Ley de derechos civiles de Puerto Rico, Ley Núm. 131 de 13 de mayo de 1943, 1 LPRA § 14 (2008).

¹⁴² Véase Reglamento de la industria lechera, Ley Núm. 34 de 11 de junio de 1957, 5 LPRA § 1106 (2013).

¹⁴³ Véase Ley Núm. 46 de 14 de junio de 1962, 5 LPRA § 1307a (2013); Ley sobre política pública ambiental de 2004, Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, 12 LPRA § 8002f (2014); Ley Núm. 1 de 12 de agosto de 1985, 13 LPRA § 2251b (2012); Ley para la inversión en la industria puertorriqueña, Ley Núm. 14 de 8 de enero de 2004, 3 LPRA § 930k (2011).

¹⁴⁴ También, se ha reconocido el derecho de solicitar revisión a personas a las cuales se le ha rechazado su petición en reclamaciones ante ciertas agencias gubernamentales. Véase Ley reguladora

bremos si procede un análisis tipo *Salas Soler* o tipo *Fundación Surfrider*.¹⁴⁵ Ahora bien, hay ocasiones en que la Asamblea Legislativa ha otorgado legitimación activa a *cualquier persona*, sin condiciones adicionales.¹⁴⁶ En estos casos, estamos ante el ejercicio plenario del Poder Legislativo para otorgar legitimación estatutaria, por lo que no procedería realizar un ejercicio analítico adicional para determinar si un reclamante en particular tiene legitimación activa. Finalmente, hay instancias en las que la Asamblea Legislativa ha otorgado legitimación estatutaria en esquemas estatutarios especiales. Estos ejemplos son muy ilustrativos.

La *Ley de la Carta de Derechos de la persona de edad avanzada* dispone:

Cualquier persona de edad avanzada que haya sido víctima de maltrato o de conducta constitutiva de delito según tipificado en el Código Penal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o en cualquier otra ley especial podrá radicar por sí, por conducto de su representante legal, por un agente del orden público, tutor, por funcionario público o *cualquier persona particular interesada en el bienestar del envejeciente* una petición en el tribunal y solicitar una orden de protección¹⁴⁷

Por otra parte, la Ley Núm. 54 de 15 de agosto de 1989 establece que “[c]ualquier persona podrá solicitar los remedios civiles que establece este capítulo para sí, o a favor de cualquier otra persona cuando ésta sufra de incapacidad física o mental, en caso de emergencia o cuando la persona se encuentre impedida de solicitarla por sí misma”.¹⁴⁸ Por último, la *Ley de servidumbre de conservación de Puerto Rico* establece lo siguiente:

del Centro Bancario Internacional, Ley Núm. 52 de 11 de agosto de 1989, 7 LPRA § 232a (2013 & Supl. 2014); Ley de marcas del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 169 de 16 de diciembre de 2009, 10 LPRA § 223c (2013), entre otras.

¹⁴⁵ En estos casos, nos parece esencial el análisis realizado por el juez asociado Estrella Martínez en su opinión de conformidad en *Bioculture*, a los efectos de diferenciar los elementos de una acción en equidad y aquellos que se desprenden expresamente de un estatuto especial.

¹⁴⁶ Ya vimos el caso de la impugnación de su faz de un reglamento aprobado al amparo de la LPAU. Véase *Centro Unido de Detallistas v. Com. de Serv. Púb.*, 174 DPR 174 (2008). Véase también Ley de establecimientos para personas de edad avanzada, Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, 8 LPRA § 357 (2006 & Supl. 2014) (“[C]ualquier persona que interese información”); Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, Ley Núm. 209 de 28 de agosto de 2003, 3 LPRA § 975(m) (2011) (“[C]ualquier persona . . . que así lo solicite”); Ley orgánica de la Oficina Estatal de Conservación Histórica de Puerto Rico, Ley Núm. 183 de 21 de agosto de 2000, 3 LPRA § 114 (2011); Ley de relaciones del trabajo para el servicio público de Puerto Rico, Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, 3 LPRA § 145ii (2011) (“La Comisión descertificará una organización sindical como representante exclusivo a solicitud de la agencia o de cualquier persona . . .”). (énfasis suplido); Ley para la conservación, el desarrollo y uso de los recursos de agua de Puerto Rico, Ley Núm. 136 de 3 de junio de 1976, 12 LPRA § 115u (2014) (“Cualquier ciudadano domiciliado en Puerto Rico podrá instar una acción civil bajo este capítulo en los siguientes casos . . .”). Este último ejemplo es casi idéntico a nuestro caso hipotético.

¹⁴⁷ Ley de la Carta de Derechos de la persona de edad avanzada, Ley Núm. 121 de 12 de julio de 1986, 8 LPRA § 346a (2006 & Supl. 2014) (énfasis suplido). Compare esto con el caso *Utah Chapter of Sierra Club v. Utah Air Quality Bd.*, 48 P.3d 960 (Utah 2006).

¹⁴⁸ Ley para la prevención e intervención con la violencia doméstica, Ley Núm. 54 de 15 de agosto de 1989, 8 LPRA § 623 (2006) (énfasis suplido).

En el evento de que se incumplan las obligaciones contenidas en la escritura de constitución de servidumbre el titular de la servidumbre, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y cualquier persona, natural o jurídica, que demuestre un interés en la conservación de los recursos naturales de Puerto Rico podrán instar una acción civil para requerir su cumplimiento.¹⁴⁹

Nos parece interesante este elemento de demostrar “interés en la conservación de los recursos naturales”,¹⁵⁰ en un intento de la legislatura de evitar que demandantes frívolos presenten casos débiles que favorezcan a los violadores de la ley, derrotando así el propósito perseguido. Al plantear este interés como condición, la Asamblea Legislativa realizó un juicio valorativo para asegurarse que las reclamaciones sean presentadas por quienes verdaderamente quieren que se cumpla con la política pública, evitando así un pleito colusorio. Tal norma nos recuerda lo resuelto en *Utah Chapter of Sierra Club v. Utah Air Quality Bd.*,¹⁵¹ a los efectos de que, más que el sufrimiento de un daño, lo importante en la legitimación activa es la vigorosidad con la que la persona reclamante persiga la acción.

Si bien estos estatutos establecen ciertos criterios para poder ejercer tal facultad, nos parece que, por su naturaleza, tratan sobre el tipo de legitimación otorgada en *Salas Soler y Bioculture*, a diferencia del caso de *Fundación Surfrider*, al amparo de la LPAU. Tomando en consideración que, típicamente, la legislatura prefiere no dar legitimación a cualquier persona para evitar los problemas que acabamos de discutir, podemos identificar un elemento común que pudo haber conducido a la Asamblea Legislativa a adoptar estos esquemas amplios de legitimación activa. Se trata de casos en los que la persona o entidad que goza de legitimación activa ordinaria está en una posición de particular vulnerabilidad, tales como: el envejeciente maltratado, la pareja víctima de violencia doméstica o los recursos naturales que, evidentemente, no pueden defenderse por sí solos.¹⁵² En estos casos, es indispensable que la política pública se cumpla, independientemente de quién presente la acción.

En conclusión, a partir de *Aguayo*, los tribunales de Puerto Rico requieren que los litigantes tengan legitimación activa para poder instar una acción. Como parte de la norma binaria, hay dos formas en que una parte puede obtener esa legitimación. Una de estas formas es satisfaciendo los elementos de la doctrina tradicional de legitimación activa (daño, causalidad y remedio). Otra forma es demostrando que la Asamblea Legislativa concedió legitimación activa a través de un estatuto, tal y como establece la norma pautada en *Hernández Torres v. Gobernador*. A su vez, esa facultad estatutaria de la Asamblea Legislativa es ple-

¹⁴⁹ Ley de servidumbre de conservación de Puerto Rico, Ley Núm. 183 de 27 de diciembre de 2001, 12 LPRA § 785j (2014) (énfasis suplido).

¹⁵⁰ *Id.*

¹⁵¹ *Utah Chapter of Sierra Club*, 148 P.3d 960.

¹⁵² El caso de *Animal Legal Defense Fund* es ilustrativo de este denominador común, pues, evidentemente, los animales no pueden defenderse por sí solos. Si no damos legitimación a cualquier persona, las violaciones a la ley quedarían al arbitrio exclusivo del Poder Ejecutivo.

naria. En caso de que la legislatura haya otorgado dicha legitimación expresamente, termina el análisis en cuanto a justiciabilidad.

Asimismo, como estableció *Centro Unido de Detallistas*, la Asamblea Legislativa puede otorgar legitimación activa a cualquier persona. Con relación a quién puede presentar una acción, *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación* estableció que cuando se trata de acciones ciudadanas en casos de interés público, cualquier persona puede presentarla, porque la parte verdaderamente interesada es el Pueblo. Conforme a *Salas Soler*, cuando la legitimación estatutaria otorgada responde a un esquema estatutario comprensivo, vinculado con un asunto de interés público, se necesita realizar un ejercicio de interpretación estatutaria que tome en consideración ese fin legislativo. Por otro lado, en aquellos casos ordinarios que hace falta analizar la controversia a la luz de los criterios tradicionales de legitimación activa, el caso normativo es *Fundación Surfrider*.

De lo anterior podemos colegir que la Asamblea Legislativa es quien determina quién tiene legitimación activa. El rol de los tribunales en estos casos no es de índole constitucional. Por el contrario, su rol se limita a uno de interpretación estatutaria para dilucidar si lo que la legislatura otorgó fue legitimación activa a cualquier persona, sin más (*Centro Unido de Detallistas*); a cualquier persona que cumpla con los fines de política pública perseguidos en la legislación (*Salas Soler, Bioculture*); al Pueblo en casos de interés público (*Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*), o, si por el contrario, la misma no expresó nada y, por tanto, corresponde un ejercicio ordinario de legitimación activa (*Fundación Surfrider*). No obstante todo esto, es importante recordar que el debate sobre legitimación activa no está resuelto constitucionalmente, sino que depende del proceso democrático ordinario. Es decir, depende de la decisión del Pueblo.